Die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der Philologisch-Historischen Abteilung

der Hohen Philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

HEINRICH HEDTSTÜCK

aus

BOCHUM

(Deutschland)

STETTEN/BASEL 1936

BUCHDRUCKEREI KARL SCHAHL

Genehmigt von der Philologisch-Historischen Abteilung der Philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. F. MANGOLD und Dr. E. SALIN.

Basel, den 14. Mai 1934.

Prof. Dr. HENRY LÜDEKE
Dekan

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort III
Einleitung IV

I. Die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes gegenüber der bundesgesetzlichen Regelung 1

II. Die konkrete Entwicklung der Sozialpolitik im Kanton Basel-Stadt 8

a) Allgemeiner Überblick und synoptische Darstellung . . . 8

b) Die historische Entwicklung und der Werdegang im einzelnen 11

A. Arbeitsrecht.

1. Das Fabrikgesetz 11
2. Das Arbeiterinnenschutzgesetz 14
3. Das Lehrlingsgesetz 19
4. Das Wirtschaftsgesetz 23
5. Das Ruhetaggesetz 25
6. Das Ladenschlußgesetz 31
7. Das Arbeitszeitgesetz 33
8. Das Feriengesetz 36
9. Der öffentliche Arbeitsnachweis 40
10. Das gewerbliche Schiedsgericht 44
11. Das staatliche Vermittlungsamt 49
12. Das staatliche Einigungsamt 52

B. Sozialversicherung.

13. Die Krankenversicherung 54
a) Die obligatorische Krankenversicherung 55
b) Die allgemeine Poliklinik 60
c) Die öffentliche Krankenkasse 63

Seite

14. Die Arbeitslosenfürsorge und die Arbeitslosenversicherung
    a) Die Arbeitslosenfürsorge 69
    b) Die Arbeitslosenversicherung 77
15. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung 86

C. Anhang.

16. Die unentgeltliche Beerdigung 91
17. Der unentgeltliche Schulunterricht 97
18. Die Kriegsfürsorge 100

III. Die systematische Darstellung 108

A. Das Arbeitsrecht.

1. Die Arbeitsvermittlung 108
2. Die Arbeitsleistung 111
3. Die Schlichtung von Arbeitskämpfen 123

B. Die Sozialversicherung.

1. Die Krankenversicherung 131
2. Die Altersfürsorge und Alters- und Hinterlassenenversicherung 135
3. Die Arbeitslosenversicherung 137

Vorwort.

Im Jahre 1933 ist das erste Jahrhundert verflossen, seitdem der ursprüngliche Kanton Basel in die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land getrennt wurde. Es erscheint schon aus diesem Grunde angebracht, die Entwicklung der wichtigsten sozialpolitischen Maßnahmen des Kantons Basel-Stadt in den vergangenen hundert Jahren zusammenzufassen.

Außer dem im Jahre 1896 erschienenen Buche des damaligen Professors der Nationalökonomie an der Universität Basel, Dr. *Georg Adler:* „Basels Sozialpolitik in neuester Zeit" (Tübingen 1896) und des im Auftrage des schweizerischen Bundesrates vom Eidgenössischen Volkswirtschafts-Departement von dem inzwischen verstorbenen Basler Professor Dr. *Julius Landmann* bearbeiteten Werkes: „Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz" (Einsiedeln 1925) ist spezielle Literatur über die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt nicht erschienen, so daß zur Anfertigung der vorliegenden Arbeit hauptsächlich das in großem Maße vorhandene Aktenmaterial verarbeitet werden mußte.

In erster Linie wurden benutzt: die Aktenfaszikel des Staats-Archivs, der Staatskanzlei, der Regierungsdepartemente des Kantons Basel-Stadt, sowie des Schweizerischen Wirtschafts-Archivs in Basel, ferner die Ratschläge des Regierungsrates an den Großen Rat, die Berichte der Großrats-Kommissionen, die Gesetze und Verordnungen des Kantons Basel-Stadt, diejenigen des Bundes, soweit sie im Rahmen dieser Arbeit lagen, ferner die Ausführungen und Kritiken der Basler Zeitungen.

Die Aufzählung der benutzten Aktenfaszikel, Ratschläge, Gesetze usw. würde in der Form, wie es *Adler* vor jedem Kapitel getan hat, ein kleines Buch ausfüllen, so daß hiervon Abstand genommen werden mußte. Wo es erforderlich war, sind die Quellen in Fußnoten angegeben.

Ich möchte aber vor allen Dingen an dieser Stelle denjenigen meinen Dank aussprechen, die mich bei dieser Arbeit unterstützt haben. In erster Linie sei gedankt: Herrn Professor Dr. *F. Mangold,* Verwalter des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs in Basel, der die Anregung zu dieser Arbeit gegeben hat, sowie Herrn Gewerbe-Inspektor Dr. *W. Strub,* für die Durchsicht des systematischen Teils, nicht zu vergessen die Herren vom Staatsarchiv und der Staatskanzlei, die in unermüdlicher Weise mir alles gewünschte Material zur Verfügung stellten.

Basel, den 31. Dezember 1933.

Der Verfasser.

Einleitung.

Sozialpolitische Betrachtungen als Beiträge zur Lösung der großen sozialen Frage unserer Zeit nehmen in ihr wohl mit Recht einen so großen Raum ein, denn die Bedeutung einer glücklichen Lösung dieser Frage ist allseitig anerkannt, mögen die Ansichten über die Art und Weise ihrer Behandlung auch noch so weit auseinandergehen und noch so mannigfaltig sein.

In diesem Rahmen haben auch Betrachtungen, die sich nur auf ein eng begrenztes Gebiet erstrecken, ihre Bedeutung, denn wenn auch, wie Professor Dr. *G. Adler*, der erste und bisher einzige Chronist der Basler Sozialpolitik [1]) schon andeutet: die besonderen historisch-psychologischen Entwicklungsbedingungen der Sozialpolitik eines bestimmten Gebietes ihre Verallgemeinerung nicht (immer) rechtfertigen und auch ihre Auffassung als Modell für andere Staatsgebilde nur sehr bedingt möglich ist: „die Voraussetzungen, unter denen auf einem bestimmten Boden bestimmte Früchte gezeitigt worden sind, verdienen (dennoch) besondere Beachtung." [2])

Adler, der diese Gesichtspunkte schon 1896 entwickelte, begründete überdies die Wahl seines Themas bescheiden mit „Selbstverständigung auf Grund quellenmäßiger Studien" seiner neuen sozialpolitischen Umgebung. Aber seine Ausführungen lassen doch auch erkennen, daß ihm bei seiner Arbeit noch mehr vorschwebte, daß er zu der Schilderung gerade der Basler Sozialpolitik nicht allein durch die zufällige Umgebung kam, sondern auch eine gewisse Bewunderung und Anerkennung des in Basel auf sozialpolitischem Gebiete Geleisteten die Veranlassung dazu war, und daß er im Studium der sozialpolitischen Praxis eines eng begrenzten Staatsgebietes und in Publikationen hierüber einen Beitrag zur Diskussion über die allgemeinen Fragen der Sozialpolitik sah. Beide Gesichtspunkte rechtfertigen heute noch die Wahl des Themas.

Der Kanton Basel-Stadt war ja auch einer der ersten Kantone der Schweizer Eidgenossenschaft, der auf dem Wege der staatlichen Einmischung die wirtschaftliche Lage der sozial schlechter gestellten Schichten zu heben suchte. Es fehlte bis heute eine

---

1) Adler, Basels Sozialpolitik in neuester Zeit, Tübingen 1896.
2) „ a. a. O., Seite VII.

Zusammenfassung und systematische Durcharbeitung der baselstädtischen Regelungen, die für einzelne Kantone und teilweise auch für ausländische Gesetzgebungen wegleitend geworden sind.

Wie *Adler* seine speziellen Untersuchungen auch in den Dienst der Vertiefung allgemeiner Erkenntnisse über die Sozialpolitik und ihre Bedeutung zu stellen suchte, zeigt schon die Art, wie er allgemeine Gesichtspunkte mit heranzog. So zitiert er über den Ursprung der Sozialpolitik: „die tiefe Wahrheit eines kühnen Wortes, das mehr als 100 Jahre zuvor der Basler Menschenfreund und Volkswirt *Isaak Iselin* als Summe reicher Welterfahrung und tiefsinniger Geschichtskenntnis ausgesprochen, um den möglichen Segen selbst revolutionärer Geistesströmungen zu erweisen" — und dieses Wort lautete: „Kein gescheiter Mensch wird Aufruhr und Faktionen stiften, aber wenn sie da sind, so wird er deshalb den Staat nicht für verloren achten. Er denkt: daraus kann vielleicht eine glückliche Verbesserung entstehen." [3])

Sozialpolitik ist ein Weg dazu, und indem *Adler* für Basel nach „Aufrollung der sozialen Frage in ihrer ganzen Größe", die aber „in diesem Gemeinwesen nicht eine Periode des inneren Verfalls und sozialer Decadence" eingeleitet hat, die im Gegenteil angebrochene „Epoche, reich an positiven sozialpolitischen Schöpfungen" schildert, umschreibt er gleichzeitig die allgemeine Bedeutung der Sozialpolitik folgendermaßen: „Auf diese Weise wird eine friedliche, geordnete, organische Entwicklung eingeleitet welche die Aufgabe der Zeit zu lösen, das Gemeinwesen den veränderten Bedingungen des politischen und sozialen Lebens anzupassen und eine höhere Kulturperiode durch Beteiligung frischer, unverbrauchter Kräfte aus dem Volke am höchsten Leben der Zivilisation heraufzuführen vermag" [4]). Dabei versteht *Adler* Sozialpolitik (bezw. Basler Sozialpolitik) allerdings nur im „allerengsten Sinne" nämlich „als Intervention des Staates (des Kantons Basel-Stadt) in Sachen der Arbeiterfrage" [5]).

Es ist nun Aufgabe der vorliegenden Abhandlung, die 1896 erschienenen Betrachtungen *Adlers* weiterzuführen, in großen Zügen die neuere Entwicklung zu zeigen und darüber hinaus den gegenwärtigen Stand der kantonalen Erlasse nach einheitlichen Gesichtspunkten darzustellen. Wie bei *Adler*, soll aber die spezielle Behandlung der Basler Sozialpolitik den Hauptteil der Arbeit bilden, wenn auch bei der Fülle des Materials eine Vollständigkeit nicht annähernd erreicht werden kann.

---

3) Adler, a. a. O., Seite 6.
4) „ a. a. O., Seite 7/8.
5) „ a. a. O., Seite V.

I. Die Abgrenzung gegenüber der bundesgesetzlichen Regelung.

Die Trennungslinie zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht wird durch die in der Bundesverfassung niedergelegten Kompetenzausscheidung bestimmt. Der Bund kann nur dann auf sozialpolitischem Gebiet legiferieren, wenn er dazu auf Grund eines Verfassungsartikels ausdrücklich ermächtigt ist, mit anderen Worten, wenn er hierzu die verfassungsmäßige Kompetenz besitzt.

Die Aufgaben des Bundes sind fest umgrenzt, die Kantone hingegen besitzen jederzeit die Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, so lange der Bund von den ihm zustehenden Rechten noch keinen Gebrauch gemacht hat. Während sich die bundesgesetzlichen Regelungen über das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft gleichmäßig erstrecken, ist die kantonal geregelte Sozialpolitik von Kanton zu Kanton verschieden ausgebaut. Denn die Kantone „üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“ [6]). Da die Einführung der sozia politischen Gesetzgebung wesentlich eine Schöpfung der letzten 50 Jahre ist, war eine einheitliche, die ganze Schweiz umfassende Regelung der Sozialpolitik nur dann zu verwirklichen, wenn dem Bund von Fall zu Fall, auf dem Wege der Verfassungsrevision, das Recht zur Gesetzgebung in dieser bestimmten Materie übertragen wurde, d. h. wenn im Abstimmungskampfe eine Mehrheit des Volkes und der Stände (Kantone) von der Wünschbarkeit und Notwendigkeit eines Ausbaues der Sozialgesetzgebung überzeugt und dazu bereit war, unter Verzicht auf die eigene Kompetenz, diese an den Bund abzutreten.

Aus diesem Grunde beruhen die bundesrechtlich normierten Vorschriften zum großen Teil auf Zusatzartikeln zur Bundesverfassung.

Die folgenden Artikel der Bundesverfassung grenzen die eidgenössisch normierte Sozialpolitik von der kantonalen Kompetenz ab. Es handelt sich um Bestimmungen, die einerseits arbeitsrechtlicher Natur sind und anderseits die Sozialversicherung betreffen.

---

6) Erwin Ruck, Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1933, Seite 26.

Dem Bund steht nach Artikel 64 der B. V. die Befugnis zur Gesetzgebung auf allen Gebieten des Zivilrechtes, also auch des Arbeitsrechtes zu. Für uns ist von Interesse die Regelung des Arbeitsvertragsrechtes (10. Titel des Obligationenrechtes sowie das Gesetz betr. Lohnzahlung und Bußenwesen vom 26. VI. 1902).

Nach Art. 34, Abs. 1 B. V. ist der Bund berechtigt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in Fabriken aufzustellen, sowie Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen. Hiervon hat er im Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken vom 23. III. 1877 (Revidiert 18. VI. 1914/27. VI. 1919) sowie im Gesetz über Fabrikation und Vertrieb von Zündhölzern vom 2. XI. 1898 Gebrauch gemacht.

Da der Art. 34 B. V. dem Bund nur die Möglichkeit gab, ein Gesetz über die Arbeit in den Fabriken zu erlassen, mußte eine solche Grundlage auch für die nicht fabrikmäßigen Gewerbebetriebe geschaffen werden. Hierzu gab ihm erst der Art. 34ter die Möglichkeit. Danach ist der Bund befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Er hat damit zunächst mit dem Gesetz über die Beschäftigung von jugendlichen und weiblichen Personen in Gewerben vom 31. III. 1922 begonnen.

Art. 26 B. V. gibt dem Bund das alleinige Recht für die Gesetzgebung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen, und nach Art. 36 B. V. ist das gesamte Post- und Telegraphenwesen Bundessache. Somit fällt die Regelung des Arbeitsverhältnisses der hier beschäftigten Personen ausschließlich in den Kompetenzbereich des Bundes.

Die eidgenössische Sozialversicherung beruht auf dem Zusatzartikel 34bis der Bundesverfassung vom 29. V. 1874. „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen". Das Bundesgesetz vom 13. VI. 1911 über Kranken- und Unfallversicherung stellt zwar allgemeine Richtlinien auf, überläßt aber den Kantonen die Regelung im einzelnen.

Die Kantonale Gesetzgebung läßt sich scheiden in Gesetze, die auf Grund eigener kantonaler Kompetenz erlassen werden können, also auf Gebieten, in denen der Kanton zuständig ist und in kantonale Ausführungserlasse, die auf einem Bundesgesetz beruhen. Der Bund regelt teilweise die Gebiete, in denen er zuständig ist, nicht bis in alle Einzelheiten, sondern er kann die Kantone beauftragen, gewisse für das Kantonsgebiet geltenden Ergänzungsbestimmungen durch einen kantonalen Beschluß festzulegen. Der Bund kann auch den Rahmen festsetzen, in dem sich

die kantonalen Gesetze zu bewegen haben. (So die Regelung der Krankenversicherung, wie schon bei Art. 34 bis B. V., gezeigt wurde.)

Einige Ausnahmen vorbehalten, läßt sich in großen Zügen der Kompetenzbereich von Bund und Kanton folgendermaßen umreißen: Das eidgenössische Arbeiterschutzrecht umfaßt im Wesentlichen den Komplex der Verkehrsanstalten und Fabriken. Das Arbeitsverhältnis der Arbeiter und Angestellten anderer Betriebe, die weder Verkehrsanstalten sind, noch unter den Begriff Fabriken fallen (wie ihn das eidgenössische Fabrikgesetz kennt), bleibt der kantonalen Zuständigkeit überlassen, bis der Bund von seiner in Art. 34ter der B. V. niedergelegten Kompetenz, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen, Gebrauch macht.

Im Bereiche der Sozialversicherung steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf den Gebieten der Kranken- und Unfall-, sowie Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu, wobei er die Unfallversicherung in straffer Form für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft geregelt hat. In der Krankenversicherung hat er sich mit der Schaffung eines Rahmengesetzes begnügt und an die Kantone das Recht delegiert, die Versicherung für obligatorisch zu erklären. Ein Gesetz über die Regelung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung ist an der Ablehnung durch das Volk gescheitert. Die Arbeitslosenversicherung hat der Bund auf dem Wege über Art. 34 B. V. durch das Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. X. 1924 gefördert.

Um nun das Zustandekommen dieser den Kantonen absichtlich ziemlich weiten Spielraum lassenden und die in den einzelnen Kantonen ganz verschiedenen Auswirkungen dieser Kompetenzausscheidung nach Rechtsquellen, die auf Grund eines juristischen Kriteriums erfolgte, zu verstehen, ist sie noch kurz politisch und ökonomisch zu würdigen und ihr Werdegang unter diesen Gesichtspunkten zu betrachten.

Die Bundesverfassung von 1848 hatte als Ausdruck der herrschenden liberalen Strömungen, die rechtliche und politische Gleichheit der Staatsbürger gebracht. Es waren in ihr daher keinerlei Bestimmungen enthalten, die dem Bunde die Möglichkeit boten, in die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses einzugreifen, so daß die Anordnungen auf dem Gebiete der Arbeiterschutzgesetzgebung weiterhin Angelegenheit der Kantone blieben. Bis zum Erlaß eines derartigen Verfassungsartikels war die Möglichkeit einer einheitlichen eidgenössischen Sozialreform nicht gegeben. Erst im Jahre 1874, anläßlich der Totalrevision der Bundesverfassung, wurde in Artikel 34 der Absatz 1 mit sozialpolitischer Zielsetzung in die Verfassung aufgenommen.

Die Entwicklung einer umfassenden eidgenössischen Sozialpolitik ist durch die von Kanton zu Kanton differierenden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten erschwert. Der Ausbau der Volksrechte bedingt, daß nur auf dem Wege über das Bundesgesetz soziale Reformen durchgeführt werden können, wenn eine Mehrheit von Volk und Ständen der dazu notwendigen Verfassungsänderung zustimmt. Demgegenüber besteht aber noch die Möglichkeit, den konkreten Gesetzeserlaß im Referendumskampfe abzulehnen.

Aus diesem Grunde zeigten sich die ersten sozialpolitischen Maßnahmen vorerst auf kantonalem Boden, besonders in den Kantonen, in denen die Industrialisierung in starkem Maße einsetzte. Bereits im Jahre 1864 wurde im Kanton Glarus der 12-Stundentag für alle Fabrikarbeiter eingeführt, die Nachtarbeit verboten und gleichzeitig die Kinderarbeit eingeschränkt. Im Jahre 1869 setzte der Kanton Basel-Stadt den maximalen Arbeitstag ebenfalls auf 12 Stunden fest, wobei er außerdem noch die Sonntags- und Nachtarbeit, sowie die Verwendung schulpflichtiger Kinder zur Fabrikarbeit untersagte [7]). „Aber es erwies sich als außerordentlich schwierig, ähnliche Vorschriften in anderen Kantonen einzuführen. Überwiegend landwirtschaftliche Kantone hatten kein Interesse an einem Fabrikgesetze, und in den industriellen Kantonen, in denen vielfach Fabrikarbeit noch mit Landwirtschaft kombiniert war, machten vor allem die Fabrikarbeiter selbst gegen die ihnen drohende Beschränkung ihrer Erwerbsmöglichkeiten Front“ [8]).

Die romanische Schweiz ist mit Ausnahme der Uhrmachergegenden im Berner Jura im großen und ganzen schwächer industrialisiert als die deutsche Schweiz. Sie trägt vorwiegend agrarisches und kleingewerbliches Gepräge, und darüber hinaus ist noch folgendes festzustellen: „Das Welschland ist dem alten wirtschaftlichen Liberalismus treuer geblieben als die deutsche Schweiz. Nicht nur finden sich dort noch protestantisch-konservative Kreise mit ausgesprochener wirtschaftlich-liberaler, freihändlerischer Haltung; auch der alte Freisinn ist liberal geblieben . . . . . Daher denn auch die auffallende Zurückhaltung, ja Gegnerschaft der welschen Schweiz gegenüber allen Verstaatlichungs- und Kommunalisierungsbestrebungen; darum auch ihr Widerstand gegen gewisse einseitig staatliche Lösungen der Sozialversicherung und gegen jede direkte Bundessteuer“ [9]).

Aus all dem folgt, daß für die einzelnen Kantone die Bedeutung der eidgenössischen Regelungen eine verschiedene ist. Während in einzelnen die Sozialpolitik nicht über den Bereich der eid-

---

7) Fabrikgesetz vom 15. 11. 1869.

8) Ed. Fueter, Die Schweiz seit 1848, Zürich 1928, Seite 143.

9) E. Dürr, Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik, Basel 1928, Seite 72.

genössisch geregelten Zweige hinausgreift, finden sich in anderen Kantonen neben der einheitlichen Bundesregelung eine Fülle kantonaler Vorschriften. Die Bundesgesetze stellen so gewissermaßen den Grundstock und das Minimum dar, auf denen die Kantone nach Maßgabe und Wünschbarkeit weiterer Interventionen (beruhend auf den konkreten kantonalen Gegebenheiten) den Bereich der Sozialpolitik ausweiten.

Die erste und weittragendste eidgenössische Reform stellt das eidgen. Fabrikgesetz vom 23. III. 1877 dar. Damit war den Kantonen ein wichtiges Gebiet der Gesetzgebung entzogen. Es verblieb ihnen vorläufig noch das Recht der Gesetzgebung über die nicht fabrikmäßigen Betriebe und bis zum Jahre 1913 die gesamte Sozialversicherung. Durch die Beschränkung des Gesetzgebungsrechtes auf Fabriken war eine ähnliche bundesgesetzliche Maßnahme zu Gunsten der übrigen Arbeitnehmer, welche dem Fabrikgesetz nicht unterstellt und nicht in Fabriken beschäftigt waren, nicht gegeben.

Der Bundesrat suchte im Rahmen des möglichen, diesen offenkundigen Mißständen auf dem Gebiete der gewerblichen Arbeitsverhältnisse außerhalb der fabrikmäßigen Betriebe durch fortgesetzte extensivere Interpretation des Begriffes Fabrik und durch Unterstellung immer neuer Kategorien von Gewerbetreibenden unter das Fabrikgesetz entgegenzuwirken [10]). Im Hinblick auf den Wortlaut der Verfassung und denjenigen des Fabrikgesetzes waren dieser Aktion jedoch relativ enge Grenzen gesetzt. Sollten die Arbeitsverhältnisse außerhalb der Fabriken nicht dauernd ungeschützt bleiben, so mußten in Ermangelung einer verfassungsmäßigen Grundlage für die Normierung eines eidgenössischen Arbeiterschutzgesetzes betr. die nicht fabrikmäßigen Gewerbebetriebe, die Kantone ihre Arbeit wieder aufnehmen.

Zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Gewerbewesens ist der Bund erst seit dem Jahre 1908 befugt. Er hat aber davon abgesehen, ein einheitliches, durchgreifendes Gewerberecht zu schaffen, er ist vielmehr zum Erlaß einzelner Spezialgesetze geschritten (wie das Gesetz über gewerbliches Lehrlingswesen, unlauteren Wettbewerb), so daß den Kantonen auf diesem Gebiet ein weiter Raum offen bleibt.

Betrachtet man die Stellung des Kantons Basel-Stadt im besonderen, so läßt sich in Bezug auf das Wechselspiel von eidgenössischer und kantonaler Regelung folgendes sagen: Während der Kanton noch vor dem Bund ein Fabrikgesetz erlassen hat, ist er, nachdem die Kompetenz an den Bund übergegangen ist, vor allen anderen Kantonen dazu geschritten, die Arbeiterschutzgebung über die Fabrikbetriebe hinaus auszubauen.

---

10) Vergl. Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz (V. A. S.), Seite 437.

Die Einwirkungen des geltenden Bundesrechtes auf die kantonale Gesetzgebung war verschiedenartig. Entweder berührte das geltende Bundesrecht die kantonale Gesetzgebung gar nicht, oder es stand der Entwicklung der kantonalen Sozialpolitik im Wege. In Anbetracht der Elastizität gewisser Gesetzesvorschriften des Bundes war teilweise sogar die Kompetenz von Bund und Kanton zweifelhaft. Andererseits wirkte jedoch das geltende Bundesrecht fördernd oder modifizierend auf die kantonale Gesetzgebung. Alle diese Punkte sind in verschiedenen Einzelfällen auf baselstädtischem Boden in Erscheinung getreten. Sie spielten bei dem Zustandekommen der verschiedenen sozialpolitischen Regelungen eine Rolle, wie u. a. beim Lehrlings-, Ruhetags-, Ladenschlußgesetz, worauf bei der speziellen Behandlung dieser Gesetze noch zurückzukommen sein wird.

Hemmend machte sich die bundesrechtliche Regelung bemerkbar, indem manchmal zunächst der Kreis der sozialpolitisch zu Betreuenden nicht so weit gezogen werden konnte, wie erwünscht,

(die Hauptbestimmungen des kantonalen Lehrlingsgesetzes konnten auf die Lehrlinge in den Fabriken nicht angewendet werden, weil der Bund die Regelung der Arbeitsverhältnisse aller in den Fabriken beschäftigten Personen, also auch der Lehrlinge, beanspruchte und im eidgenössischen Fabrikgesetz von 1877 nicht vorgesehen war, daß der Bund den Kantonen die Regelung gewisser Einzelfragen überlassen könne.)

oder indem wegen der wünschenswerten Einheitlichkeit und wegen der langen Dauer des Zustandekommens umfassender Bundesgesetze die kantonale Gesetzgebung bis dahin ruhen mußte. (Obligatorische Krankenversicherung.)

Fördernd wirkte die eidgenössische Regelung, auch wenn sie zunächst nur einen bestimmten Personenkreis begünstigte, durch die Weckung des Verlangens nach ähnlichem Schutz und ähnlicher Förderung und des Begehrens nach einer darauf gerichteten Initiative.

(Das Bundesgesetz über die Sonntagsruhe der Eisenbahnangestellten und in den Fabriken förderte das Zustandekommen eines weitere Personenkreise umfassenden Ruhetagsgesetzes in Basel).

Eine Förderung der kantonalen Gesetzgebung ergab sich auch durch bundesstaatliche Notwendigkeiten.

(Die während des europäischen Krieges eingetretene zwingende Notwendigkeit zur Erzielung von Ersparnissen im Verbrauch von Kohle und elektrischer Energie förderte das Ladenschlußgesetz in Basel-Stadt.)

Die nachhaltigste Förderung der kantonalen Gesetzgebung durch die eidgenössische oder deren Modifikation im Sinne einer weiteren Ausgestaltung ist aber in allen den Fällen zu sehen, in

denen der Bund sozialpolitische Institutionen auf kantonalem Gebiet finanziell fördert. Auf diesem Wege ist der Bund in der Lage, der Sozialpolitik auf kantonalem Boden einen Anreiz zu geben.

Das wirkte sich (im einzelnen wie in anderen Kantonen, so) auch in Basel-Stadt oft segensreich aus, was aber keineswegs das eigene Verdienst der Gesetzgebung des Kantons schmälert, denn Basel-Stadt kann mit Recht für sich in Anspruch nehmen, von bundesgesetzlicher Ermächtigung oft genug als einer der ersten Kantone Gebrauch gemacht zu haben (Obligatorium der Krankenversicherung) oder wegweisend in sozialpolitischem Handeln gewesen zu sein,

(erst lange nach dem Kanton Basel-Stadt befaßte sich der Bund mit der Arbeitslosenfürsorge und -versicherung, während sie auf baselstädtischem Boden schon auf eine lange Geschichte zurückblickten)

und kann, um für die neuere Zeit ein positiv-kritisches Wort Prof. *Karl Büchers* zu wiederholen, „Basel in diesen Dingen sein Urteil ruhig erwarten“ [11]).

Freilich mag heute wie damals die Notwendigkeit der Schaffung entsprechender sozialpolitischer Postulate, in den Lebens- und Arbeitsverhältnissen der betroffenen Schichten, oft dringend genug begründet gewesen sein, und Stück für Stück der heutigen Bedingungen hat auch nicht ohne Anfeindung und Gegnerschaft im harten Kampf der Meinungen errungen werden müssen.

Darum ist es notwendig, vor der speziellen Betrachtung des nun tatsächlich auf sozialpolitischem Gebiete in Basel-Stadt Geleisteten, der Geschichte seiner Sozialpolitik die Aufmerksamkeit zuzuwenden, zunächst die Initiative zur Sozialpolitik und einen wichtigen Faktor davon, die politischen Parteien des Kantons Basel-Stadt in ihren sozialpolitischen Anschauungen und ihrer sozialpolitischen Aktivität zu betrachten [12]).

---

11) Karl Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1878/1887, Basel 1888, Seite 61.

12) Vergl. Seite 11.

II. Die konkrete Entwicklung der Sozialpolitik im Kanton Basel-Stadt.

a) Allgemeiner Überblick und synoptische Darstellung.

Neben den schon früher behandelten hemmenden und fördernden Einflüssen auf die sozialpolitischen Beziehungen zwischen Bund und Kanton prägen sich die eben geschilderten Verhältnisse deutlich in der Entwicklung der Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt aus. Weiter treten neben diese Bedingungen der baselstädtischen Sozialpolitik noch alle die Einflüsse, die sich aus der allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Kantons und den Zeitströmungen ergaben.

Wie in anderen Ländern, so verdrängte auch in der Schweiz im 19. Jahrhundert das aufkommende und zum Siege gelangende Maschinenzeitalter mit der Gewerbefreiheit das in der sozialen Ordnung des 18. Jahrhunderts noch vorherrschende Ständetum. Die handwerkliche Produktionsweise trat in den Hintergrund; der mit dem Bevölkerungszuwachs erhöhte Bedarf an Konsumationsgütern wurde mehr und mehr durch fabrikmäßige Produktionsweise gedeckt.

Diese wirtschaftliche Umstellung übte eine Rückwirkung auf die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses und der sozialen Fürsorgepflicht aus. Das patriarchalische Verhältnis zwischen Meister und Gesellen hörte auf. An seine Stelle trat der auf Willensfreiheit und Rechtsgleichheit gestützte Privatvertrag. Mit dem Fortfall der alten Bestimmungen fielen aber auch die Pflichten der Meister zur Fürsorge für ihre Untergebenen fort. Obgleich sich die vorhandenen Gesellenladen noch einige Zeit hielten, verschwanden sie allmählich mit der Verdrängung der Innungsmeister durch die Fabrikbetriebe.

Die wirtschaftliche Freiheit hatte sich zum Schaden der unteren Bevölkerungsschichten ausgewirkt, weil sie als wirtschaftlich Schwache gegen diesen Kampf nicht gesichert waren. Der Staat konnte hier nicht mehr teilnahmslos zusehen, er sah sich gezwungen, für diese Kreise zu sorgen. Er mußte deshalb dazu übergehen, die aus der kapitalistischen Produktionsweise sich ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Gefahren durch staatliche Eingriffe zu beheben oder wenigstens zu mildern.

Es begann im Kanton Basel-Stadt im Jahre 1867 die Zeit der Sozialpolitik, als Politik im Interesse der wirtschaftlich schwachen Schichten der Bevölkerung. Bisher war sich der einzelne selbst überlassen und der Ausbeutung durch den Arbeitgeber sowie den unfehlbar eintretenden Notfällen des Lebens hilflos preisgegeben. Dem suchte man abzuhelfen durch einen Eingriff des Staates in das freie Verhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern, durch eine Gesetzgebung, die sich das körperliche und geistige Wohl des Arbeiters, besonders auch des jugendlichen, durch Erlaß von Fabrik- und Arbeitszeitgesetzen angelegen sein ließ. Der Staat betrachtete es außerdem als seine Aufgabe, neben ausreichenden Schutzbestimmungen nach und nach auch noch einen Fürsorgezwang für den einzelnen Arbeiter einzuführen und ihn anzuhalten, sich gegen Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter und Invalidität zu versichern. So finden wir im Kanton Basel-Stadt die ersten Ansätze einer Sozialgesetzgebung in dem Verbot des Trucksystems [13]) und der Einführung von Taxordnungen, welche als Vorläufer des im Jahre 1869 erlassenen baselstädtischen Fabrikgesetzes anzusehen sind. Die später in Basel-Stadt erschienenen Verordnungen über die Sonntagsruhe waren aber zunächst nicht im Interesse der Arbeitnehmer erlassen worden, sie dienten vielmehr dem Schutze der Gottesdienste und der Sonntagsheiligung. Ebenso waren die ersten Bestimmungen über die Arbeitszeit der Wirtschaftsangestellten nicht aus sozialpolitischen Gründen in den einzelnen Gesetzen aufgenommen worden, sondern sie ergaben sich zwangsläufig bei Festsetzung des Wirtschaftsschlusses. Erst infolge der Unruhen unter den Arbeitern Ende der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts und der immer stärker werdenden Arbeiterbewegung sah sich der Kanton Basel-Stadt veranlaßt, seine sozialen Aufgaben anders als bisher aufzufassen, woraus sich das Charakteristische der neueren Sozialgesetzgebung ergibt.

Im Kanton Basel-Stadt stellte das kantonale Fabrikgesetz vom 15. XI. 1869 das sozialpolitische Moment zuerst in den Vordergrund. Von dieser Zeit an kann auch die eigentliche Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt gerechnet werden. Nach Erlaß dieses Gesetzes setzten die vermehrten Bestrebungen ein, den Arbeitern weitere Schutzbestimmungen und soziale Erleichterungen zu verschaffen. In den Zeitraum von 1867—1878 fallen die Anträge auf Einführung der obligatorischen Krankenversicherung, der Alters- und Invalidenversicherung, sowie die Begehren nach Einführung des unentgeltlichen Schulbesuches und der unentgeltlichen Beerdigung. Während die beiden letzteren schon bald eingeführt wurden, sollte es noch Jahrzehnte dauern, bis die angestrebten Versicherungsarten zu Gesetzen erhoben wurden.

---

13) Mandat vom 19. 2. 1738, vergl. hierzu auch V. A. S., Seite 409.

In den 1890er Jahren sind schon eine Reihe sozialpolitischer Gesetze vorhanden. Wie den Fabrikarbeitern, so wurde auch den Arbeitern gewerblicher Betriebe ein Schutzgesetz zugebilligt. Für die Vermittlung von Arbeitsstellen war der öffentliche Arbeitsnachweis errichtet worden, bei Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und -gebern entschied das gewerbliche Schiedsgericht. Der Oster- und Pfingstmontag waren inzwischen aus sozialpolitischen Gründen als Feiertage erklärt worden, so daß sie die Zahl der Ruhetage vermehrten.

Das Ende des 19. Jahrhunderts zeigte weitere Fortschritte. Das Gesetz betr. die allgemeine Poliklinik war in Kraft getreten, während dasjenige über die obligatorische Krankenversicherung und das Gesetz über die Einführung der Arbeitslosenversicherung vom Volke verworfen worden waren. Zwingende Bestimmungen über die Sonntagsruhe waren erlassen und außerdem der 2. Weihnachtstag zum Feiertag erhoben worden. Für kollektive Streitigkeiten war das Vermittlungs-Amt geschaffen und dem öffentlichen Arbeitsnachweis das Dienstbotenheim angegliedert worden Von Wichtigkeit ist das seit 1901 bestehende Gewerbe-Inspektorat, das mit der Überwachung der bestehenden Schutzbestimmungen betraut wurde.

Das erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts brachte weitere neue und wichtige Gesetze. Es erschienen Bestimmungen über die öffentlichen Ruhetage, die Arbeitslosenversicherung wurde eingeführt und dem Fabrikgesetz und dem Arbeiterinnenschutzgesetz das Lehrlingsgesetz an die Seite gestellt. Das Wirtschaftsgesetz und das Arbeiterinnenschutzgesetz wurden wiederholt geändert. An Stelle des Vermittlungsamtes trat 1911 das Einigungsamt. 1914 wurde die öffentliche Krankenkasse eröffnet und das Gesetz betr. obligatorische Krankenversicherung vom Volke angenommen. Während der Kriegsjahre ruhte infolge anderer dringender Arbeiten die sozialpolitische Gesetzgebung mit Ausnahme der Kriegsfürsorge, die eine unmittelbare Folge des Weltkrieges war.

Die Nachkriegszeit stand zuerst im Zeichen der Verminderung der Arbeitszeit. Das Arbeitszeitgesetz mit dem Acht-Stundentag wurde eingeführt, über das Offenhalten von Verkaufslokalen an Werktagen wurden besondere Bestimmungen erlassen und die bestehenden Gesetze den veränderten Zeitverhältnissen angepaßt. Als Folge der durch den Krieg hervorgerufenen Arbeitslosigkeit trat die Arbeitslosenfürsorge stärker als bisher in den Vordergrund, welche den Staat auch heute noch mehr als alle anderen sozialpolitischen Fragen beschäftigt.

Als letzte Maßnahmen sind das Gesetz betr. Gewährung jährlicher Ferien und die Altersfürsorge zu erwähnen. Diese ist als Vorläufer der inzwischen in Kraft getretenen Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung zu betrachten.

Die Entwicklung ging nun zu der Auffassung, daß der Staat nicht nur allein für die unteren Schichten zu sorgen verpflichtet ist, sondern, daß er als Kultur- und Sozialstaat seinem Volke gegenüber eine allgemeine Fürsorgepflicht zu erfüllen hat, einer Auffassung, der z. B. auch *Adler* schon Ausdruck gibt, wenn er für den Kanton Basel-Stadt, in dem diese Entwicklung nicht zuletzt wegen der industriell-gewerblichen Struktur des Kantons ganz besonders ausgeprägt verfolgt werden kann, feststellt:

„Das Menschenleben spielt sich in Basel auf einem erheblichen Teile des Weges von der Wiege bis zur Bahre unter der schirmenden Hand des Staates ab, — ohne daß indes die freie Individualität irgendwie zu Schaden käme“ [14]).

So entstand im Kanton Basel-Stadt im Sinne des oben zitierten *Adler*schen Wortes ein Gewebe von sozialpolitischen Gesetzen und Einrichtungen, über das vor der Betrachtung des Werdegangs im einzelnen ein Gesamtüberblick vielleicht am besten zu erlangen ist durch den Versuch einer synoptischen Darstellung, die es auch bis zu einem gewissen Grade ermöglicht, die schon geschilderten Hemmungen und Förderungen, die die sozialpolitischen Beziehungen zwischen Bund und Kanton mit sich brachten und die aus der politischen Entwicklung des Kantons heraus, bezw. aus dem Kampf der Meinungen in der Initiative zur Sozialpolitik ergaben, andeutungsweise mit Daten zu belegen.

Betrachtet man die Entwicklung in drei Perioden, so ergibt sich folgendes Bild (siehe folgende Tabellen) [15]).

b) Die historische Entwicklung der Sozialpolitik im Kt. Basel-Stadt und der Werdegang im einzelnen.

A. Arbeitsrecht.

1. Das Fabrikgesetz von 1869.

Mit dem Erlaß des Fabrikgesetzes vom Jahre 1869 setzt die planmäßige Sozialpolitik im Kanton Basel-Stadt ein. Allerdings ist festzustellen, daß bereits früher staatliche Maßnahmen versucht hatten, in die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses einzugreifen. Es sind wesentlich Polizeivorschriften, die in das erste Drittel des 18. Jahrhunderts zurückreichen, also vor der Zeit der weitgehenden Mechanisierung erlassen wurden.

14) Adler, a. a. O., Seite 161.

15) Dieser Arbeit waren ursprünglich unter anderem noch ein Abschnitt über: „Die politischen Parteien des Kantons Basel-Stadt und ihre sozialpolitischen Anschauungen und Tendenzen“ beigefügt, wobei die folgenden Tabellen als Parallele zu der in diesem Abschnitt gegebenen Einteilung dienen sollten. Diese Einteilung beruht auf Umschichtungen der Mehrheitsverhältnisse im Großen Rat in den Jahren 1881 und 1905.

Der Übergang von der Heimarbeit zum Fabrikbetrieb vollzog sich auch in der Basler Industrie recht schnell und zeigte auch hier, wie in anderen Gegenden, die gleichen Mißstände, wie zu lange Arbeitszeit [16]), Frauen-, Kinder- und Nachtarbeit. Die patriarchalischen Verhältnisse zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren nicht mehr vorhanden, und es hatten sich die beiden gegenüberstehenden Gruppen der Lohnarbeiter und Unternehmer gebildet.

Der Staat griff erst in dem Momente ein, als sich die Arbeiter gegen ihre schlechte Lage auflehnten [17]), als sich Anfänge einer sozialistischen Bewegung zeigten — welche die wirtschaftliche Besserstellung der Lohnarbeiterklasse anstrebte und mit positiven Forderungen an die Arbeitgeber herantrat.

Aus Gründen der Staatsraison schritt der Staat zum Erlaß eines Fabrikgesetzes, was aus dem Ratschlag [18]), und Entwurf eines Fabrikgesetzes vom Jahre 1869 augenscheinlich wird. Dort heißt es:

„Den eigentlichen Anstoß zu einem Fabrikgesetz hat bei uns die im letzten Sommer in Gang gekommene, im Spätjahr dann allgemein gewordene Arbeiterbewegung gegeben. Bei den Verhandlungen, welche darüber stattfanden, ist von vielen Seiten, namentlich auch von Fabrikanten selbst, nach einem Gesetz gerufen worden."

Sodann:

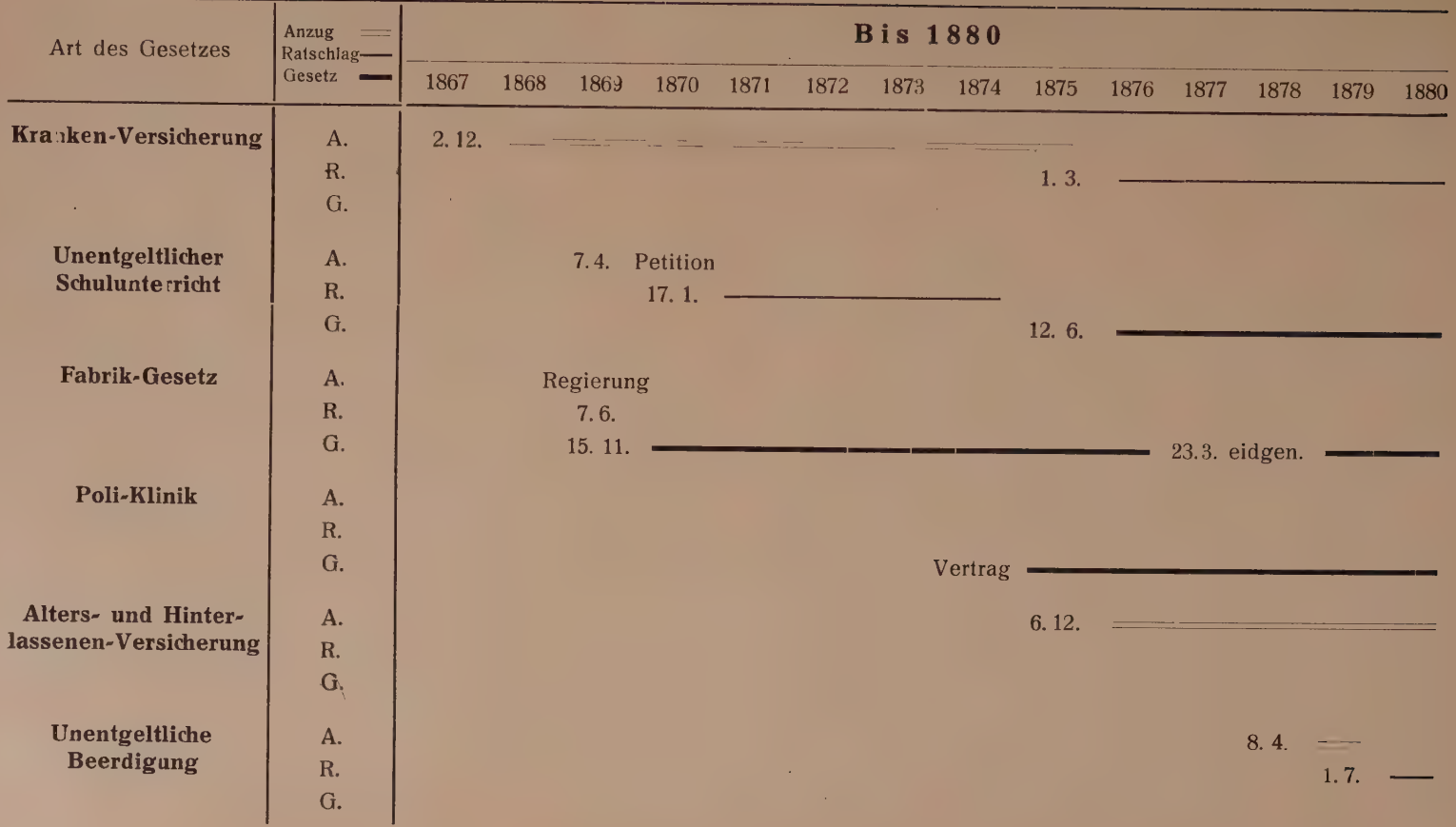
„Die Fabrikindustrie unterscheidet sich doch von jeder anderen Arbeit sehr wesentlich. Sie bindet das Individuum viel mehr zu einer Dependenz der Maschine als sonst ein Gewerbe, eben deswegen liegt auch die Gefahr näher, sich und die Seinigen im Dienst der Maschine bis auf einen schädlichen, des Menschen Leib und Geist beeinträchtigenden Grad abzunützen. Solche Schäden, wo sie eintreten, sind sehr empfindlich und werden, zumal in einer Republik, zu einer öffentlichen Frage, weil die Beteiligten sehr zahlreich sind und in großen Gruppen zusammen arbeiten und leben, weil sie ferner für das Feld ihrer erlernten Tätigkeit sozusagen auf unsere Stadt angewiesen sind. Abgesehen von Unverstand oder böswilliger Tendenz, wodurch diese zahlreiche Klasse so leicht kann irregeleitet werden, bilden Fragen, welche sie gleichmäßig berühren, öffentliche Angelegenheiten, deren zweckgemäße und gesunde Lösung im höchsten Interesse unseres Staates liegt."

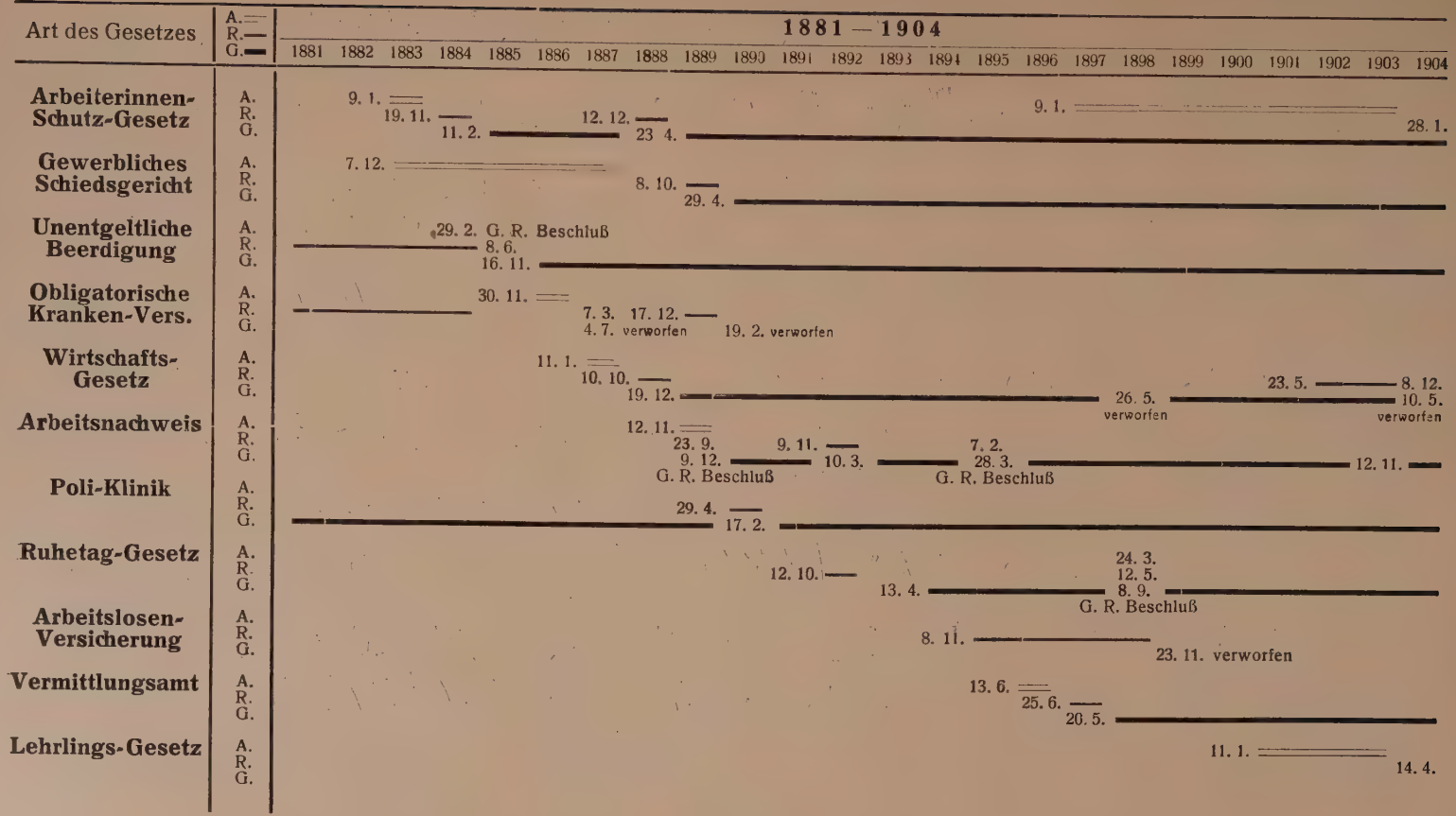
---

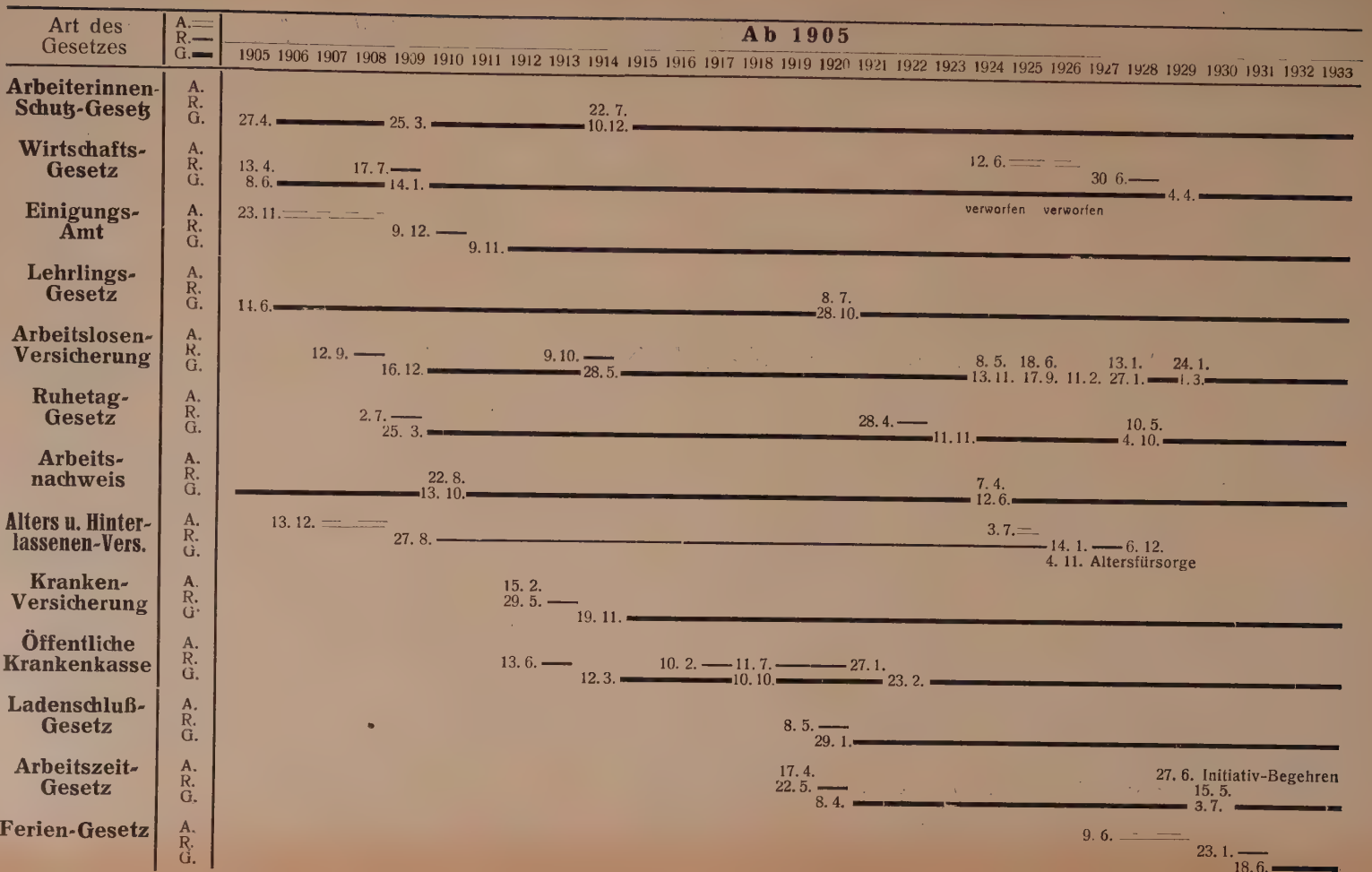
16) Im Jahre 1820 noch 15—16 Stunden.

17) Vergl. Aktenfaszikel: Kantonales Fabrikgesetz und Arbeiterunruhen im Dezember 1868.

18) Ratschlag und Entwurf eines Fabrikgesetzes. Dem Großen Rat vorgelegt am 17. Juni 1869, Seite 3.


Art des Gesetzes
Anzug
Ratschlag
Gesetz
Bis 1880
1867 1868 1869 1870 1871 1872 1873 1874 1875 1876 1877 1878 1879 1880
Kranken-Versicherung
A.
R.
G.
2. 12.
1. 3.
Unentgeltlicher Schulunterricht
A.
R.
G.
7. 4. Petition
17. 1.
12. 6.
Fabrik-Gesetz
A.
R.
G.
Regierung
7. 6.
15. 11.
23. 3. eidgen.
Poli-Klinik
A.
R.
G.
Vertrag
Alters- und Hinterlassenen-Versicherung
A.
R.
G.
6. 12.
Unentgeltliche Beerdigung
A.
R.
G.
8. 4.
1. 7.


Art des Gesetzes
A.
R.
G.
1881 — 1904
1881 1882 1883 1884 1885 1886 1887 1888 1889 1890 1891 1892 1893 1894 1895 1896 1897 1898 1899 1900 1901 1902 1903 1904
Arbeiterinnen-Schutz-Gesetz
9. 1.
19. 11.
11. 2.
12. 12.
23 4.
9. 1.
28. 1.
Gewerbliches Schiedsgericht
7. 12.
8. 10.
29. 4.
Unentgeltliche Beerdigung
29. 2. G. R. Beschluß
8. 6.
16. 11.
Obligatorische Kranken-Vers.
30. 11.
7. 3.
4. 7. verworfen
17. 12.
19. 2. verworfen
Wirtschafts-Gesetz
11. 1.
10. 10.
19. 12.
23. 5.
8. 12.
26. 5.
verworfen
10. 5.
verworfen
Arbeitsnachweis
12. 11.
23. 9.
9. 12.
G. R. Beschluß
9. 11.
10. 3.
7. 2.
28. 3.
G. R. Beschluß
12. 11.
Poli-Klinik
29. 4.
17. 2.
Ruhetag-Gesetz
12. 10.
13. 4.
24. 3.
12. 5.
8. 9.
G. R. Beschluß
Arbeitslosen-Versicherung
8. 11.
23. 11. verworfen
Vermittlungsamt
13. 6.
25. 6.
20. 5.
Lehrlings-Gesetz
11. 1.
14. 4.


Art des Gesetzes
A.
R.
G.
Ab 1905
1905 1906 1907 1908 1909 1910 1911 1912 1913 1914 1915 1916 1917 1918 1919 1920 1921 1922 1923 1924 1925 1926 1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933
Arbeiterinnen-Schutz-Gesetz
27.4.
25. 3.
22. 7.
10.12.
Wirtschafts-Gesetz
13. 4.
8. 6.
17. 7.
14. 1.
12. 6.
30 6.
4. 4.
Einigungs-Amt
23. 11.
verworfen
verworfen
9. 12.
9. 11.
Lehrlings-Gesetz
14. 6.
8. 7.
28. 10.
Arbeitslosen-Versicherung
12. 9.
16. 12.
9. 10.
28. 5.
8. 5.
13. 11.
18. 6.
17. 9.
13. 1.
11. 2.
24. 1.
27. 1.
1. 3.
Ruhetag-Gesetz
2. 7.
25. 3.
28. 4.
11. 11.
10. 5.
4. 10.
Arbeits-nachweis
22. 8.
13. 10.
7. 4.
12. 6.
Alters u. Hinterlassenen-Vers.
13. 12.
27. 8.
3. 7.
14. 1.
6. 12.
4. 11. Altersfürsorge
Kranken-Versicherung
15. 2.
29. 5.
19. 11.
Öffentliche Krankenkasse
13. 6.
12. 3.
10. 2.
10. 10.
11. 7.
27. 1.
23. 2.
Ladenschluß-Gesetz
8. 5.
29. 1.
Arbeitszeit-Gesetz
17. 4.
22. 5.
8. 4.
27. 6. Initiativ-Begehren
15. 5.
3. 7.
Ferien-Gesetz
9. 6.
23. 1.
18. 6.

Der Entwurf des Fabrikgesetzes versuchte den geforderten Wünschen nach Möglichkeit zu entsprechen. Der Regierungsrat legte ihn Arbeitern und Fabrikanten vor und forderte zu Eingaben von Bemerkungen auf. Nach verschiedenen Beratungen und heftigen Kämpfen im Großen Rat [19]) wurde er am 15. 11. 1869 angenommen.

Das Gesetz brachte keine großen Verbesserungen über den bestehenden Zustand hinaus. Seine Bedeutung liegt vielmehr darin, daß es die meisten Punkte, für welche Bestimmungen wünschbar erschienen und die bereits faktisch Geltung hatten, gesetzlich verankerte. Es beschränkte sich auf die Regelung der Arbeit in den Fabriken und regelte auch hier nur das Notwendigste, um die Industrie, die zum großen Teil von der Mode abhängig und starken Schwankungen unterworfen war, nicht konkurrenzunfähig zu machen. Es enthielt daher nur die leitenden Grundsätze, nicht aber alles, was den Fabrikarbeiter betraf. Zivilrechtliche Fragen, wie Arrest auf Lohn, Fragen über Versicherungskassen, über Sanitärisches und anderes waren nicht darin enthalten, weil diese allgemeinen Angelegenheiten nicht allein die Fabrikarbeiter, sondern auch die Arbeiter aller anderen Betriebe betrafen. Bestimmungen über die Art und Höhe des Lohnes blieben Gegenstand der freien Vereinbarung. Für Streitigkeiten war weiterhin die Zuständigkeit der richterlichen Praxis vorgesehen.

Das Fabrikgesetz enthielt nur 16 Paragraphen, welche aber wichtige Bestimmungen darstellten. Danach wurden als Fabriken alle gewerblichen Anstalten betrachtet, in welchen gleichzeitig und regelmäßig eine größere Anzahl von Arbeitern außerhalb ihrer Wohnungen in geschlossenen Räumen beschäftigt wurden. Schulpflichtige Kinder bis zum vollendeten 14. Altersjahre durften in Fabriken nicht mehr beschäftigt werden. Der zwölfstündige Maximalarbeitstag wurde eingeführt, wobei der Kleine Rat ermächtigt wurde, die Arbeitszeit der jugendlichen und weiblichen Arbeiter weiter zu verkürzen. Sonntags- und Nachtarbeit war von jetzt an verboten. Eine Mittagspause wurde gesetzlich vorgeschrieben, für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeiter waren Vorkehrungen zu treffen. Jeder Betrieb war zur Aufstellung einer Fabrikordnung verpflichtet. Zur Kontrolle der Betriebe war die Einführung einer amtlichen Fabrikkommission vorgesehen. Die Fabrikbesitzer waren verpflichtet, über die Arbeitsordnung, Fabrikpolizei, über die Bedingungen des Ein- und Austrittes, die Auszahlung des Lohnes und über die Ordnungsbußen Aufklärung zu geben.

Mit dem Erlaß des Fabrikgesetzes hatte der Kanton Basel-Stadt den ersten und wichtigsten Schritt auf dem Wege der staatlichen Sozialreform getan, indem er zu Gunsten der Lohnarbeit und

19) Vergl. hierzu: Adler, a. a. O., Seite 24.

zu Gunsten der Ordnung des Arbeitsverhältnisses das sozial politische Moment in den Vordergrund schob, und durch die Einführung des Normal-Arbeitstages den Grund zu einer planmäßigen Arbeiterschutzgesetzgebung legte.

Das kantonale Gesetz war aber nicht von langer Dauer. Es wurde schon im Jahre 1877 vom Bundesgesetz betr. die Arbeit in den Fabriken abgelöst. Die bisherigen kantonalen Gesetze und Verordnungen [20]), welche dem eidgenössischen Fabrikgesetz widersprachen, wurden aufgehoben. Dies war für den Kanton Basel insofern von Bedeutung, als der Begriff des Fabrikbetriebes im baselstädtischen Fabrikgesetz weiter ging, als der vom Bund aufgestellte. Den Kantonen wurde jedoch zugestanden, durch besondere Regelungen über die vom Bund gezogene Grenze eine Ausdehnung des Arbeiterschutzes auf andere als Fabrikbetriebe zuzulassen.

Von dieser Ermächtigung machte Basel-Stadt als erster Kanton am 11. 2. 1884 Gebrauch, indem er die Arbeiterschutzgesetzgebung auf Gewerbe und Geschäfte ausdehnte, die Arbeiterinnen verwendeten, ohne dem eidgen. Fabrikgesetz unterstellt zu sein.

2. Das Arbeiterinnenschutzgesetz.

Bei der Durchführung des eidgenössischen Fabrikgesetzes vom 23. 3. 1877 zeigten sich bald gewisse Unzulänglichkeiten, die darin bestanden, daß der Begriff Fabrik nicht genau abzugrenzen war, so daß die Unterstellung unter das Gesetz in vielen Fällen nur von der Auslegungspraxis der Verwaltungsbehörden abhing [21]).

Diese Schwierigkeiten zeigten sich namentlich im Konfektionsgewerbe. Größere Konfektionsgeschäfte, die 10—40 Arbeiterinnen gleichzeitig und regelmäßig beschäftigten, zeigten äußerlich wohl den Charakter einer Fabrik. Sie konnten dem Fabrikgesetz jedoch nicht unterstellt werden, weil keine mechanischen Motoren zur Verwendung gelangten. Die Basler Regierung, welche die Möglichkeit erwog, diese Konfektionsgeschäfte einfach als Fabriken zu erklären, um die Arbeiterinnen des behördlichen Schutzes teilhaftig werden zu lassen, kam zur Ansicht, daß durch diese Einzelmaßnahme recht wenig für den Schutz der Arbeiterinnen insgesamt getan wäre, daß es vielmehr notwendig sei, auch die in kleineren und mittleren Betrieben beschäftigten Arbeiterinnen zu schützen. Sie gewann die Überzeugung, daß gerade in mittleren und kleineren Geschäften eine übermäßige Beschäftigung der Arbeiterinnen und namentlich der Lehrlinge stattfinde. So beschäftigten

20) Vergl. V. A. S., Seite 422.
21) Vergl. hierzu Seite 5.

viele Schneiderinnen, Modistinnen. Näherinnen eine oder zwei bezahlte Arbeiterinnen neben mehreren Lehrmädchen oder überhaupt nur Lehrmädchen, die für geringen Lohn auch noch in Nachtarbeit beschäftigt waren, die weit über den Normalarbeitstag, den das Fabrikgesetz postulierte, hinausging. Die großen Warenhäuser gaben vielfach eilige Arbeiten an Kleinbetriebe und Heimarbeiterinnen, weil diese nicht dem Fabrikgesetz unterstellt waren und Nachtarbeit ausführen durften.

Das Fabrikgesetz schützte im allgemeinen die jugendlichen, noch nicht völlig entwickelten Personen vor der Fabrikarbeit, aber in den nicht dem Gesetz unterstellten Betrieben war ein Schutz der hier beschäftigten jugendlichen weiblichen Personen, die oft noch ungünstigere Arbeitsverhältnisse hatten als ihre Geschlechtsgenossinnen in den Fabriken, ebenfalls sehr notwendig.

Die erste Fassung des Gesetzes über den Schutz weiblicher Arbeiter vom Jahre 1884 [22]) unterwarf nur solche gewerbliche Betriebe den gesetzlichen Bestimmungen, die Arbeiterinnen gegen Lohn oder als Lehrlinge in Werkstätten beschäftigten. Unter den Begriff Werkstätte fielen die Arbeitsräume derjenigen Geschäfte, in welchen mehr als drei weibliche Personen gewerbsmäßig tätig waren. Für diese Arbeiterinnen wurde eine elfstündige Arbeitszeit normiert, die an Vorabenden von Sonn- und Festtagen auf zehn Stunden herabzusetzen war.

Weitere Bestimmungen, wie sie das eidgenössische Fabrikgesetz enthielt (Festsetzung von Kündigungsfristen, Regelung der Lohnabzüge, Vorschriften über die Aufstellung von Fabrikordnungen) fehlten.

Nachdem die Erfahrungen mit dem Gesetze vom Jahre 1884 sich als günstig erwiesen hatten, schritt der Kanton im Jahre 1888 zu einem weiteren Ausbau der Arbeiterinnenschutzgesetzgebung. Der Geltungsbereich des Gesetzes wurde erweitert. Die Grenze für die Unterstellung wurde von mehr als drei weiblichen Personen, auf drei Personen einschließlich der mitarbeitenden Arbeitgeberin herabgesetzt. Außerdem wurden diejenigen Geschäfte dem Gesetz unterstellt, in welchen überhaupt Mädchen unter 18 Jahren als Arbeiterinnen oder Lehrtöchter beschäftigt waren. Die Dauer der Arbeitszeit wurde auf elf Stunden belassen. Im Gegensatz zum Fabrikgesetz, das ein striktes Verbot der Nachtarbeit für Frauen bestimmte, wurde mit Rücksicht auf die besondere Stellung der Konfektions- und Modegeschäfte die Möglichkeit der Ausdehnung der Arbeitszeit über die achte Abendstunde hinaus vorgesehen, allerdings nur für Personen über 18 Jahre und nur mit Bewilligung der Behörden. Im weiteren finden sich Bestimmungen über das Bußenwesen, über Kündigungsfristen und Lohnabzüge.

---

22) Gesetz betr. „Die Arbeitszeit der weiblichen Arbeiter vom 11. Feb. 1884."

Während das Gesetz von 1884 außer Polizeistrafen [24]) keine Überwachung der Durchführung der Bestimmungen enthielt, d. h. dem Betroffenen nur die Mittel in die Hand gab, sich auf dem Anzeigewege gegen unbillige Behandlung zu wahren, sah das Gesetz von 1888 schon die Überwachung der Bestimmungen durch die Fabrikkommission vor [23]).

Bei den Vorberatungen zu diesem Gesetz wurde deswegen auch die Frage nach der Schaffung eines eigenen Gewerbe-Inspektorats erörtert, weil die Fabrik-Kommission als schwerfällige Institution das Innehalten der Gesetzesbestimmungen durch die Arbeitgeber nicht sicherte.

Jede sozialpolitische Neuerung zeigt beinahe gesetzmäßig die Tendenz zur Ausweitung und läßt es wünschenswert erscheinen, die einmal gewonnenen Fortschritte weiter auszubauen. So erfuhr auch der Arbeiterinnenschutz einen weiteren Ausbau in zwei Richtungen. Erstens wurde der Kreis der geschützten Arbeiterinnen weiter gezogen, indem das gesamte Ladenpersonal dem behördlichen Schutz unterstellt wurde, sodann erfuhr die Arbeitszeit eine Verkürzung von 11 auf 10 Stunden. Die Regierung begründete diesen Ausbau in ihrer Vorlage folgendermaßen [25]):

„Was die Reduktion der Arbeitszeit anbelangt, so rechtfertigt sich dieselbe einerseits durch die in allen Industrien und Gewerben mehr oder weniger zum Ausdruck kommende Tendenz einer allmählichen Verkürzung des normalen Arbeitstages mit Beschränkungen der Nacht- und Sonntagsarbeit auf das unumgänglich notwendige Maß, andererseits durch die gesundheitlichen Gefahren, denen der weibliche Organismus bei der gewerblichen Betätigung ganz besonders ausgesetzt ist."

„Was jedoch der erwachsenen männlichen Arbeiterschaft, die eine Verkürzung der Arbeitszeit in der Regel leichter zu gewinnen versteht, recht, ist der weiblichen Arbeiterschaft billig, und der Gesetzgeber sollte ihr diejenigen Vorteile sichern, die sie aus eigener Kraft nicht zu erreichen vermag, trotzdem dieselben in den tatsächlichen Verhältnissen ihre Rechtfertigung finden."

---

23) Dem Gesetz waren Ende 1889 folgende 74 Geschäfte unterstellt:
51 Damenschneiderinnen und Modengeschäfte.
10 Wäschereien.
6 Weißwaren- und Kravattengeschäfte
2 Korsettmacherinnen.
5 Geschäfte verschiedener Art.

24) Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des Gesetzes wurden (nach § 37 Polizei-Straf-Gesetz vom 23. 9. 1872) mit Geldbuße oder Haft belegt.

25) Ratschlag und Gesetz-Entwurf betr. Revision des Gesetzes über den Schutz der Arbeiterinnen, dem Großen Rat vorgelegt am 28. 1. 1905, Seite 4 ff.

Als wichtigste Änderung sah das neue Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 27. 4. 1905 die Verkürzung der Arbeitszeit von 11 auf 10 Stunden und die Ausdehnung des Gesetzes auf alle dem Fabrikgesetz nicht unterstellten Betriebe einschließlich der Verkaufsläden vor. Obgleich das eidgenössische Fabrikgesetz einen elfstündigen Normalarbeitstag festsetzte, war das für den Regierungsrat kein stichhaltiger Grund, auf diesem sozialpolitisch so wichtigen Gebiet nicht noch einen Schritt weiter zu gehen und im neuen kantonalen Arbeiterinnenschutzgesetz für die dem eidgenössischen Fabrikgesetz nicht unterstellten Betriebe, eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit auf zehn Stunden eintreten zu lassen. Maßgebend war, daß das kantonale Gesetz sich auf die in höherem Grade des staatlichen Schutzes bedürftigen weiblichen Arbeiter erstrecken sollte, für die die Einseitigkeit der gewerblichen Arbeit auch bei zehnstündiger Arbeitszeit immer noch ein starkes Maß von Anstrengung bedeutet.

Bei der Durchführung des Gesetzes vom Jahre 1888 hatte der Gesetzgeber die Erfahrung gemacht, daß verschiedene Geschäfte die bestehenden Bedingungen dadurch zu umgehen suchten, daß sie die in ihren Betrieben beschäftigten gewerblichen Arbeiterinnen als Verkäuferinnen ausgaben, die nur ausnahmsweise gewerblich beschäftigt würden. Das neue Gesetz dehnte daher die Schutzbestimmungen auch auf das weibliche Ladenpersonal aus, wobei allerdings die Arbeitszeit für Verkäuferinnen von über 17 Jahren auf 11 Stunden erhöht werden konnte. Den im Gastwirtschaftsgewerbe tätigen Angestellten wurde der Schutz durch das Wirtschaftsgesetz vorbehalten. Auch wurde davon abgesehen, die Bestimmungen auf das weibliche Büropersonal zu erstrecken, da dieses de facto bereits größtenteils über bessere Arbeitsbedingungen verfügte, als das Gesetz sie postulierte. Ebenso wurde die Hereinbeziehung des männlichen Ladenpersonals als zu verfrüht abgelehnt.

Die kleineren Betriebe sahen in der Herabsetzung der Arbeitszeit einen Nachteil gegenüber den größeren Betrieben, weil für diese nach dem Fabrikgesetz noch die elfstündige Arbeitszeit bestand. Erfahrungsgemäß hatte aber die kürzere Arbeitszeit in den meisten Fällen eine intensivere Arbeitsleistung zur Folge, so daß ein Nachteil durch die Verkürzung der Arbeitszeit kaum entstand. Zürich hatte schon in seinem Arbeiterinnenschutzgesetz von 1894 den Zehnstundentag eingeführt, und man glaubte, dasselbe auch in Basel ohne Nachteil für die Rentabilität der Betriebe tun zu dürfen.

Die Einfügung des Art. 34 ter in die B. V. im Jahre 1908 ermächtigte den Bund, auch auf dem Gebiet des Gewerbewesens zu legiferieren. Dies berührte die kantonale Gesetzgebung vorläufig nicht, da der Bund erst im Jahre 1922 zum Erlaß eines Bundesgesetzes über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben schritt.

Inzwischen machte sich im Kanton Basel-Stadt im Anschluß an die Bewegung zur Einführung eines allgemeinen Achtstundentages Bestrebungen geltend, auch die Arbeitszeit für die Arbeiterinnen ganz allgemein auf acht Stunden festzusetzen [26]).

Bei dieser Gelegenheit sollte das Gesetz auf eine weitere Kategorie von Arbeiterinnen ausgedehnt werden, um auch diese in den Genuß der vorhandenen Schutzbestimmungen zu bringen. Die Kundenhausarbeiterinnen, die zumeist in Haushalten arbeiteten, waren dem Arbeiterinnenschutzgesetz nicht unterstellt. Der bei dieser Arbeiterinnenkategorie übliche (oft mehrmalige) Wechsel der Arbeitsstätte an einem Arbeitstage bedingte eine weit über das normale Maß hinausgehende Beanspruchung, da zu der reinen Arbeitszeit, die an sich schon 12—14 Stunden betrug, noch die für die Arbeitswege benötigte Zeit bezw. noch eine Zeitspanne der Arbeitsbereitschaft (Arbeitspräsenzzeit) hinzutrat.

Eine Regelung der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen für diese Arbeiterinnen mußte aber anders aufgebaut werden als bei den übrigen Arbeiterinnen, da viele Vorschriften, die für die gewerblichen Arbeiterinnen aufgestellt worden waren, nicht auf die Kundenhausarbeiterinnen angewendet werden konnten. Infolgedessen ließ sich aber auch das Arbeiterinnenschutzgesetz nicht auf diese Kategorie von Arbeiterinnen ausdehnen.

Um die Arbeiterinnenschutzgesetzgebung nicht unübersichtlich werden zu lassen, wurde von dem Erlasse eines besonderen Gesetzes abgesehen. Die einschlägigen Bestimmungen betr. die Verkürzung der Arbeitszeit der weiblichen Arbeiter wurden für das in Aussicht stehende Arbeitszeitgesetz vorgemerkt, welches eine allgemeine Beschränkung der Arbeitszeit vorsah [27]).

Das heute noch geltende Gesetz steht im Einklang mit dem eidgenössischen Fabrikgesetz sowie dem schon erwähnten Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben vom 31. 3. 1922. Dieses Gesetz, das auf Grund der Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz in Washington erlassen worden war, brachte für den Kanton Basel-Stadt wenig Neues, weil die kantonale Arbeiterschutzgesetzgebung schon weiter ausgebaut war.

---

26) Vergl. Seite 33.

27) Dem kantonalen Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 27. 4. 1905 waren Ende 1918 in 869 Betrieben unterstellt:

16 unter 18 Jahre und 507 über 18 Jahre alte Arbeiterinnen
48 „ 17 „ „ 1396 „ 17 „ „ Verkäuferinnen
sowie 443 Lehrtöchter und Volontärinnen.

Nach der eidgenössischen Betriebszählung von 1929 waren in den eigentlichen Gewerbebetrieben (ohne Landwirtschaft, Heimarbeits- und Fabrikbetrieben) in 8919 Gewerbebetrieben 52 260 Personen beschäftigt, davon 15 240 weibliche.

Weitere Angaben siehe Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 240.

3. Das Lehrlingsgesetz.

Die bisherige Gesetzgebung war hauptsächlich auf den Arbeiterschutz bedacht, woraus sich auch für die Lehrlinge Vorteile ergaben, ohne daß dabei die besondere Absicht der Förderung des Lehrlingswesens bestand.

Auch die Gewerbegesetzgebung des Kantons Basel-Stadt kannte bis zum Erlaß eines Spezialgesetzes über das Lehrlingswesen schon verschiedene Bestimmungen, welche die Ausdehnung des Arbeiterschutzes auf Lehrlinge bezweckten. Es waren vor allem gewerbepolizeiliche Vorschriften. Das Wirtschaftsgesetz enthielt derartige Bestimmungen und waren Klagen über die Ausbeutung der Lehrtöchter einer der Gründe, die zum Erlaß eines Gesetzes zum Schutze weiblicher Arbeiter geführt hatten. Im Sonntagsschutzgesetz waren die Lehrlinge in gleicher Weise geschützt wie die Angestellten. Alle diese Vorschriften (auch jene im Obligationenrecht) betrachteten das Lehrverhältnis jedoch nur als einen Fall des Dienstvertrages. Der Lehrvertrag unterscheidet sich aber von dem einfachen Dienstvertrag dadurch, daß der Arbeitgeber verpflichtet ist, für die Ausbildung des Lehrlings zu sorgen. Die Ausbildung bildet aber den Hauptzweck des Lehrvertrages [28]).

Beim Erlaß des Lehrlingsgesetzes im Jahre 1906 sah der Gesetzgeber seine Hauptaufgabe darin, die in verschiedenen Gesetzen und für die verschiedenen Erwerbszweige bestehenden Bestimmungen zusammenzufassen. Dies erfolgte mit Rücksichtnahme auf die Besonderheiten des Lehrvertrages, welcher schon darum eine straffere Normierung erfordert, weil der Lehrling als Jugendlicher eines besonders weitgehenden Schutzes bedarf.

In der Berufsausbildung hatten Bund und Kanton Basel-Stadt bereits wesentliches geleistet. Jener förderte das berufliche Bildungswesen durch Beiträge an Anstalten und durch Stipendien an solche jungen Leute, die sich zu Fachlehrern ausbilden wollten.

Im Kanton Basel-Stadt bestanden für die gewerbliche Ausbildung die allgemeine Gewerbeschule und die Frauenarbeitsschule. Die Handelsabteilung der Oberen Realschule ermöglichte die Ausbildung der Handelsbeflissenen. Diesen öffentlichen Schulen, wie auch den privaten Unternehmen, welche eine Weiter-

---

28) Die Gesamtzahl der Lehrlinge belief sich am 1. 12. 1888 auf 2225, davon 1666 männliche und 559 weibliche. Diese Zahl stieg (nach der eidgenössischen Volkszählung vom 1. 12. 1900) auf 2891 (2245 männliche und 646 weibliche). Von diesen 2891 Lehrlingen waren 38 über 20 Jahre alt.

bildung und berufliche Schulung zum Ziele hatten (z. B. die Unterrichtsanstalt des Kaufmännischen Vereins, die Lehrlingsprüfungen des Handwerker- und Gewerbevereins), haftete der Mangel der Freiwilligkeit an. Sie strebten nur danach, den bestehenden Lehrbedürfnissen zur Befriedigung zu verhelfen, soweit solche Bedürfnisse vorhanden waren, ohne aber die Lehrlinge zum Besuch der Berufsschule zwingen zu können.

Die Zurückhaltung beim Erlaß gesetzlicher Bestimmungen über das Lehrlingswesen war zum Teil darauf zurückzuführen, daß der Kanton Basel-Stadt (ebenso wie andere Kantone) fürchtete, mit der in der Bundes-Verfassung garantierten Handels- und Gewerbefreiheit in Konflikt zu geraten. Der Impuls, die Lehrlingsfrage gesetzlich zu regeln, kam von den interessierten Gewerbekreisen selbst. Das Interesse, das diese Kreise dem Lehrlingswesen entgegen brachten, führte im Jahre 1900 dazu, die tief eingewurzelte Überzeugung von der Untunlichkeit staatlicher Eingriffe in die Erwerbstätigkeit des Einzelnen auch auf diesem Gebiete aufzugeben. Es machte sich immer mehr bemerkbar, daß die handwerksmäßigen Produktionszweige zurückgingen und dieser Rückgang wesentlich durch die Abwanderung der fähigeren Jugend vom Handwerk und durch die teilweise mangelhafte Ausbildung des Nachwuchses hervorgerufen worden sei. In der Einführung von Lehrlingsprüfungen sahen diese Kreise das beste Mittel zur Förderung der Berufsausbildung und zur Belebung des Handwerkerstandes. Sie strebten danach, die Prüfungen, die von Bund und Kanton subventioniert wurden, weiter auszudehnen, um die allgemeine Einführung zu erreichen, ein Weg, der auch in anderen Kantonen beschritten worden war.

Wichtiger als das Bestehen einer Prüfung ist die Lehre selbst und diese konnte nur durch die Einführung einer staatlichen Kontrolle der bestehenden Lehrverhältnisse und durch Bestimmungen über das Verhalten von Lehrling und Lehrherr gesichert werden. Die Aufgabe des Gesetzgebers war demnach eine doppelte: die Sorge für die Ausbildung des Lehrlings und dessen Schutz vor Ausbeutung; denn die Gefahr, daß die Arbeitskraft des Lehrlings unter Zurückstellung des eigentlichen Lehrzweckes durch anderweitige Verwendung ungebührlich beansprucht wurde, ist besonders in kleinen Betrieben sehr groß.

Durch die Aufstellung von Vorschriften über die Arbeitszeit der Lehrlinge und den Schutz von Gesundheit und Leben, wurde die Lehrlingsgesetzgebung zu einem maßgebenden Baustein im Gebäude des Arbeiterschutzes. Das Gesetz betr. das Lehrlingswesen vom 14. 6. 1906 unterstellt das gesamte Lehrlingswesen einer staatlichen Kontrolle, die vom Gewerbeinspektorat ausgeübt wird, wobei ungeeignete Personen von der Lehrlingsausbildung ausgeschlossen werden können, was zur Hebung und Kräftigung des

Handwerkes beitragen soll. Es wurde festgelegt, wer als Lehrling zu betrachten ist, wobei die Einstellung in die Berufslehre nicht vor der Zurücklegung des 14. Altersjahres erlaubt ist. Das Gesetz regelt den Inhalt des Lehrvertrages und der Lehrordnung und setzt die Arbeitszeit auf maximal 10 Stunden täglich fest, Bestimmungen, die im systematischen Teil eingehend hiernach behandelt werden [29]).

Von der Verpflichtung der Lehrlinge zum Besuche der staatlich organisierten und subventionierten Fachkurse wurde vorerst abgesehen. Dem Regierungsrat wurde jedoch die Befugnis erteilt, auf Antrag des Lehrlingspatronats [30]) den obligatorischen Schulbesuch zu diktieren.

Das Lehrlingspatronat konnte sich der Notwendigkeit einer gründlichen Ausbildung der Lehrlinge nicht verschließen. Vom Gesichtspunkt der Arbeitsmarktpolitik aus betrachtet, war es von großer Wichtigkeit, die Berufsbildung zu normieren, weil für gelernte Arbeiter in der Regel die Gefahr der Stellenlosigkeit eine geringere ist. Durch Beschluß des Regierungsrats vom 19. 1. 1910 [31]) wurden deshalb sämtliche männlichen Lehrlinge der gewerblichen Berufsarten verpflichtet, die beruflichen Vor- und Fachkurse zu besuchen und nach Beendigung der Lehrzeit eine Prüfung abzulegen. Die Lehrmeister haben die Pflicht, dem Lehrling die notwendige Zeit innerhalb der Arbeitsstunden freizugeben und ihn zum regelmäßigen Schulbesuch anzuhalten.

---

29) Im Dezember 1907 zeigte das amtliche Lehrlingsregister folgenden Bestand an Lehrlingen in Basel:

Lehrlinge

	kaufm.	Handwerk	Total
Stand am 31. 12. 1906 . . .	849	811	1660
Eintritt 1907	269	298	567
Austritt 1907.	206	222	428
Stand am 31. 12. 1907 . . .	912	887	1799

Lehrtöchter

	kaufm.	Handwerk	Total	Gesamt
Stand am 31. 12. 1906 . .	52	280	332	1992
Eintritt 1907	76	159	235	802
Austritt 1907	65	106	171	599
Stand am 31. 12. 1907 . .	63	335	396	2195

Die ermittelten 2195 Lehrlinge verteilten sich auf 1244 Betriebe.

30) Das Lehrlingspatronat wurde dem Departement des Innern im Gesetz vom 14. 6. 1906 als Kommission beigegeben und führt die Aufsicht über das Lehrlingswesen. Von den 15 Kommissionsmitgliedern sollen 5 Geschäftsinhaber und 5 Arbeiter oder Angestellte sein, außerdem soll die Schulbehörde vertreten sein.

31) Reglement betr. die Verpflichtung der männlichen Lehrlinge der gewerblichen Berufsarten zum Besuche der beruflichen Vor- und Fachkurse und zur Ablegung der Lehrlingsprüfung vom 19. 1. 1910.

Im Jahre 1913 wurden die entsprechenden Bestimmungen auf die Lehrtöchter ausgedehnt [32]). Für die kaufmännischen Lehrlinge und Lehrtöchter besteht seit dem Jahre 1925 [33]) ebenfalls die Verpflichtung zur Ablegung einer Lehrlingsprüfung.

Die Gesetzgebung über das Lehrlingswesen wies lange Zeit eine große Lücke auf, indem auf Grund der strittigen Kompetenz zwischen Bund und Kanton [34]) diesem die Möglichkeit verwehrt wurde, die Bestimmungen des Lehrlingsgesetzes auf die Fabriken auszudehnen. Die kantonale Gesetzgebung mußte sich vorläufig auf die nicht dem Fabrikgesetz unterstellten Betriebe beschränken.

Diese Ausnahme hatte sich namentlich seit der Einführung des obligatorischen Unterrichts und der obligatorischen Lehrlingsprüfung als sehr störend erwiesen. Das neue eidgenössische Fabrikgesetz sah nun vor, daß bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über das Lehrlingswesen, den Kantonen öffentlich-rechtliche Vorschriften, besonders diejenigen über die Ausbildung, vorbehalten blieben, soweit sie den Vorschriften des eidgenössischen Fabrikgesetzes und denen des Obligationenrechts nicht widersprachen. Jetzt stand nichts mehr im Wege, auch die Lehrlinge der Fabriken dem kantonalen Lehrlingsgesetz zu unterstellen [35]).

Die Gesetzgebung wurde später noch weiter ausgebaut. So wird seit dem Jahr 1919 im Budget ein Betrag an das Lehrlingspatronat ausgewiesen, mit welchem Gewerbelehrlinge aus den durch Krisen betroffenen Arbeiterkreisen unterstützt werden sollen.

Die nachstehende Aufstellung gibt eine Übersicht über die vom Kanton Basel-Stadt ausbezahlten Stipendien an gewerbliche Lehrlinge:

Jahr	Zahl der unterstützten Lehrlinge:	Ausgezahlte Unterstützungen: Gesamtbetrag:	Durchschnitt pro Lehrling:
1921	283	24 255.—	86.— Fr.
1922	258	23 870.—	92.— Fr.
1923	296	28 325.—	96.— Fr.
1924	260	22 240.—	86.— Fr.
1925	282	21 755.—	77.— Fr.

Welches Interesse der Staat dem Lehrlingswesen zuwendet, geht auch aus den jährlich steigenden Ausgaben hervor. So betrugen die Ausgaben für das Lehrlingswesen [36]):

1913	1925	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
4 600	39 919	73 115	73 215	76 643	87 595	94 042	113 316

32) Ebenso der Lehrtöchter vom 16. 4. 1913.

33) Reglement betr. die Verpflichtung der kaufmännischen Lehrlinge und Lehrtöchter zur Ablegung der Lehrlingsprüfung vom 21. 8. 1925.

34) Vgl. Seite 6.

35) Gesetz betr. Abänderung des Gesetzes über Lehrlingswesen v. 28.10.1920.

36) Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 298.

4. Das Wirtschaftsgesetz.

Verfolgt man die Regelung des Arbeitsverhältnisses der Angestellten im Gastwirtsgewerbe, so zeigt sich der Wandel der sozialpolitischen Anschauungen recht augenscheinlich. Die früheren Gesetze übergehen die Normierung des Arbeitsverhältnisses der in Wirtschaften beschäftigten Personen ganz und überlassen die Festsetzung der Arbeitsbedingungen der freien Übereinkunft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Ursprünglich war aus Gründen der Sonntagsheiligung bestimmt worden, daß während des vormittäglichen Sonntags- und Festgottesdienstes alle Wirtschaften bis nach dem Abendgottesdienst geschlossen bleiben mußten, gleichfalls am Karfreitag, Oster-, Pfingst- und Weihnachtstag, sowie am eidgenössischen Buß- und Bettag.

Das Wirtschaftsgesetz vom Jahre 1887 übernahm derartige Schutzbestimmungen, jetzt aber allerdings mit anderer Motivierung. Es zeigt sich auch hier, wie bahnbrechend das Fabrikgesetz für die Ausweitung des Arbeitsrechtes war. Der betreffende Ratschlag [37]) sagt hierzu folgendes:

„Nachdem das eidgenössische Fabrikgesetz und das kantonale Gesetz über die Arbeitszeit weiblicher Arbeiter schützende Bestimmungen gegen zu lange dauernde Inanspruchnahme der Arbeiter aufgestellt hat, wird die Berechtigung einer ähnlichen Fürsorge für andere Angestellte nicht bestritten werden wollen. Eines solchen Schutzes bedürfen aber die Kellner und Kellnerinnen in Gasthäusern und Wirtschaften so gut, als die Arbeiter in den Fabriken. Ihr Dienst ist häufig und besonders in den Abendstunden ein sehr anstrengender, und dabei befinden sie sich oft in einer der Gesundheit wenig zuträglichen Luft. Ihre Stellung ist auch keineswegs unabhängig genug, daß man es ihnen überlassen kann, sich gegen zu weitgehende Anforderungen selber zu wehren, besonders werden Personen im jugendlichen Alter eines weitergehenden Schutzes bedürfen."

Das Wirtschaftsgesetz vom 19. 12. 1887 verbot daher die übermäßige Inanspruchnahme des Dienstpersonals. Mädchen unter 18 Jahren, die nicht zur Familie des Wirtes gehörten, durften zur Bedienung nicht verwendet werden. Dem im Dienstverhältnis stehenden Personal waren von 24 Stunden mindestens 7 Stunden ununterbrochene Schlafenszeit und wöchentlich mindestens 6 Stunden freie Zeit an einem Nachmittag zu gewähren. Schulpflichtige Kinder durften zu Dienstverrichtungen in den Wirtschaften

37) Ratschlag zum Entwurf eines Wirtschaftsgesetzes. Dem Großen Rat vorgelegt am 10. Oktober 1887. Seite 21.

nicht mehr verwendet werden. Ebenso war das Darbieten von Produktionen oder Feilbieten von Gegenständen durch Kinder in den Wirtschaften nicht gestattet.

Bereits im Jahre 1896 wurde eine Änderung des Wirtschaftsgesetzes beantragt, um der Überhandnahme der Kleinverkaufsstellen für Wein und Bier, die seit 1887 rapide angewachsen waren, auf dem Wege der Einführung einer Bedürfnisfrage, sowie der Erhöhung der Patentgebühr zu steuern. Gleichzeitig sollte dem Personal außer den 6 Stunden Freizeit an einem Nachmittag, jeden Monat an zwei Sonntagen je 5 Stunden Freizeit vormittags oder nachmittags gewährt werden. Dieses Gesetz wurde, wie auch ein späteres, vom Volke verworfen, nicht weil die soziale Besserstellung der Angestellten die Zustimmung der Bevölkerung nicht fand, sondern weil diese sich gegen die anderen Neuerungen (Einschränkung des Kleinverkaufs, Erhöhung der Patenttaxe, Bedürfnisklausel) wandten [38]).

Da der Regierungsrat annahm, daß nun längere Zeit vergehen würde, ehe ein neues umgearbeitetes Gesetz vorgelegt werden konnte, sollte bis zum Erlaß eines neuen Wirtschaftsgesetzes wenigstens den Angestellten die Vorteile der in den verworfenen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen zuteil werden. Die nicht angefochtenen Bestimmungen über die Verbesserung des Arbeitsverhältnisses wurden herausgehoben, und in einer Partialrevision wurde infolge der Eingaben interessierter Kreise eine Erweiterung des Schutzes des Wirtschaftspersonals angestrebt.

Als wesentliche Neuerungen wurden in das Wirtschaftsgesetz vom 8. 6. 1905 die Bestimmungen aufgenommen, daß männliche Personen unter 16 Jahren, die nicht zur Familie des Wirts gehören, und weibliche Personen unter 18 Jahren zur Bedienung nicht verwendet werden durften. Die ununterbrochene Ruhezeit innerhalb 24 Stunden wurde auf 9 Stunden erhöht. In besonderen Fällen konnte der Regierungsrat hierbei Ausnahmen zulassen. Außer den 6 Stunden Freizeit an einem Nachmittage mußte von jetzt ab auch noch monatlich ein Ruhetag von 24 Stunden gewährt werden.

Diese neuen Bestimmungen erfuhren in Wirtskreisen schon im gleichen Jahr starke Anfechtung, während die Angestellten eine strenge Durchführung der Schutzbestimmungen verlangten, so daß auf Veranlassung des Großen Rates der ganze Fragenkreis einer nochmaligen gründlichen Untersuchung und Prüfung durch den Regierungsrat unterworfen wurde, deren Ergebnis im Gesetz vom 14. 1. 1909 niedergelegt wurden.

Die bisherige Bezeichnung Dienstpersonal und Personal wurde durch „Angestellte" ersetzt. An der bisherigen Altersgrenze von 16 Jahren für männliche, bezw. 18 Jahren für weibliche Personen

38) Ratschlag betr. Revision des Wirtschaftgesetzes vom 19. 12. 1887, dem Großen Rat vorgelegt am 23. 5. 1901.

wurde festgehalten. Ausgenommen von dieser Bestimmung blieben jetzt die jugendlichen Personen, die zur Familie des Wirtes gehörten. Weil eine ununterbrochene Ruhezeit von 9 Stunden in manchen Fällen schwer durchführbar war und nicht unbedingt notwendig erschien, wurde sie auf 8 Stunden reduziert, dagegen die Ruhezeit der Angestellten unter 18 Jahren auf 9 Stunden belassen. Während die freie Zeit bisher nur an einem freien Nachmittag gewährt werden durfte, sah die neue Bestimmung vor, daß die freie Zeit in die Stunden zwischen 8 Uhr morgens und 10 Uhr abends fallen müsse, damit den Angestellten Gelegenheit gegeben war, an Sonntagen dem Gottesdienst beizuwohnen. Das Gesetz ermöglichte auch die Zusammenlegung einer Mehrzahl von Ruhetagen zu einer Ferienzeit.

Die nach dem Weltkriege allgemein angestrebte Verkürzung der Arbeitszeit brachte auch für das Hotel- und Wirtschaftspersonal eine Verbesserung mit sich, indem das Arbeitszeitgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 8. 4. 1920 die Arbeitszeit für diese Angestellten auf höchstens 60 Stunden in der Woche festsetzte. Vorher aber hatte schon der Regierungsrat den Wirtschaftsschluß auf 12 Uhr und an Samstagen auf 1 Uhr nachts festgesetzt, was faktisch schon eine Verkürzung der bisherigen Arbeitszeit bedeutete.

Am 4. 3. 1929 wurden dem § 29 weitere Schutzbestimmungen beigefügt, wonach im Wirtsgewerbe die Beschäftigung von Personen mit übertragbaren oder ekelerregenden Krankheiten untersagt wurde. Gegen den verwerflichen Betrieb der Animierkneipen richtete sich die Bestimmung, daß das Personal am Umsatz alkoholischer Getränke nicht finanziell interessiert werden dürfe. Einen weiteren Schutz enthielt die Bestimmung, daß Auslagen, welche durch den Wirtschaftsbetrieb bedingt sind, in keiner Weise dem Personal überbunden werden dürfen.

5. Das Ruhetaggesetz.

Die bestehenden Polizeivorschriften über die Sonntagsruhe hatten mit dem Eindringen liberaler Ideen weitgehende Milderungen erfahren. Auf Grund einer Verordnung [39]) wurde auf Veranlassung der Kirchenbehörden an Sonn- und Feiertagen während des Vor- und Nachmittagsgottesdienstes das Offenhalten von Kaffee-, Wein- und Bierhäusern verboten. Seit 1809 [40]) mußten auch die Kramläden und Werkstätten an Sonn- und Feiertagen geschlossen bleiben.

39) Dekret in betr. der Wirtschaft-, Wein-, Bier- und Kaffeehäuser, zu welchen Zeiten sie geschlossen bleiben sollen vom 27. 12. 1804.

40) Verordnung wegen Feier der Sonn- und Festtage vom 15. 11. 1809.

Dieses absolute Verbot wurde aber durch die Polizei-Straf-Ordnung vom 1. 9. 1837 abgeschwächt. Die Läden brauchten an Sonn- und Festtagen nur noch von 8—10 Uhr und 3—4 Uhr zu schließen. Die Arbeit in Werkstätten wurde nur dann untersagt, wenn es sich um geräuschvolle Arbeit handelte. Wenn auch von einem gänzlichen Schließen der Läden in dieser Verordnung nicht mehr die Rede war, so blieb vorerst doch der weitaus größere Teil geschlossen. Die Ladenbesitzer gingen aber im Laufe der Zeit immer mehr dazu über, von der Befugnis des Offenhaltens Gebrauch zu machen. Sie sahen sich vor allem zu diesem Schritt gezwungen, weil auswärtige (jüdische) Ladenbesitzer, die mit dem Anwachsen der Stadt sich immer in größerer Zahl niederließen, sich um die hergebrachte Sitte des Geschlossenhaltens der Verkaufsläden nicht kümmerten und so die eingesessenen Ladenbesitzer aus Konkurrenzgründen gleichfalls zum Offenhalten der Verkaufsläden zwangen.

Anläßlich der Beratung eines neuen Polizeistrafgesetzes wurde angeregt, die Materie der Sonntagspolizei durch eine besondere Verordnung zu regeln. Der Text dieser Verordnung [41]) bringt klar zum Ausdruck, daß die Heiligung des Sonntags und die Vermeidung von Störungen des Gottesdienstes der Hauptgrund der Verordnung waren und der staatliche Eingriff nicht aus sozialpolitischen Erwägungen heraus erfolgte.

Die Vorschriften bezogen sich nur auf Feiertage, die zugleich kirchlichen Charakter trugen und waren auch größtenteils nur mit Rücksicht auf diese aufgestellt. Die Arbeit in Fabriken war untersagt, die in Werkstätten wie bisher nur dann, wenn sie sich durch Geräusch „oder auf andere Art" öffentlich bemerkbar machte. Ferner war der Fahrverkehr für gewerbliche Zwecke, die landwirtschaftliche Arbeit, das Abhalten von Ganten (Versteigerungen) verboten. Läden und Warenläger durften erst nach Schluß des vormittäglichen Gottesdienstes geöffnet werden. Das Verbot des Warenverkaufs während der Zeit des Nachmittagsgottesdienstes, das seit 1837 bestand, war aufgehoben worden.

Die nur bürgerlichen Feiertage, wie Ostermontag und Pfingstmontag, die auch nur von einem Teil der Bevölkerung als solche gehalten wurden, beruhten auf keiner gesetzlichen Vorschrift, sondern auf reiner Gewohnheit. Die sich ausweitende Sozialpolitik strebte nun danach, nicht mehr aus religiösen, sondern vorwiegend aus sozialen Gründen einen Normalruhetag für die weitesten Kreise festzulegen. Die Grütlivereine beantragten 1886 durch ein Initiativbegehren,den Ostermontag und den Pfingstmontag als offizielle bürgerliche Feiertage zu erklären und sie den Bestimmungen über die Sonntagsruhe zu unterstellen.

---

41) Verordnung betr. Sonntagspolizei vom 18. 12. 1872.

Das Verlangen nach gesetzlicher Einführung bürgerlicher Feiertage oder Halbfeiertage war für die damalige Zeit etwas neues. Es erklärt sich aber aus dem Wunsch der Arbeitnehmer, über zwei aufeinanderfolgende Feiertage zur Erholung verfügen zu können. Der Antrag zur Einführung der neuen gesetzlichen Feiertage war von den Arbeitern selbst gestellt worden, obgleich er für sie im Gegensatz zu den Angestellten mit Monats- oder Jahresgehalt, denen auch die Ruhetage bezahlt wurden, nicht einen finanziellen Vorteil, sondern Lohneinbuße bedeutete, da bei Stunden-, Tag- oder Stücklohn Feiertage einen Verdienstausfall mit sich bringen.

Der Große Rat war in seiner Mehrheit ebenfalls für die Einführung dieser beiden Feiertage, erklärte den Ostermontag und den Pfingstmontag als gesetzliche Feiertage und stellte sie dem Sonntag gleich. Von einer Gleichstellung in Bezug auf den Nachmittag des 26. August [St. Jakobstag [42])] wurde abgesehen.

Der entscheidende Schritt zur Sicherung der Sonntagsruhe aus sozialpolitischen Erwägungen heraus erfolgte aber erst in den Jahren 1889/1890, als Eingaben der Bäckergesellen, der Coiffeure und Coiffeurgehilfen, die alle einen weitgehenden Schutz der Sonntagsruhe forderten, die Regierung veranlaßten, sich mit diesen Problemen auseinanderzusetzen.

Im Ratschlag [43]) vom Jahre 1891 kommen zum ersten Male sozialpolitische Anschauungen des Regierungsrates eindeutig zum Durchbruch. Die Regierung gewann die Überzeugung, daß der Erlaß allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen über die Sonntagsruhe nötig sei, um die dem Arbeiterschutze dienenden kantonalen und eidgenössischen Gesetze [44]) zu vervollständigen. Der Regierungsrat war der Meinung, daß der Schutz der im Dienst- und Abhängigkeitsverhältnis stehenden Personen weiter auszubauen sei, denn „es ist nicht zu leugnen, daß die Arbeitskraft von Angestellten und Lehrlingen zuweilen in ungebührlicher Weise ausgenutzt und daß ihnen ein regelmäßiger Ruhetag selten zuteil wird. Es erscheint als eine in der Natur begründete Forderung, daß auch diesen Leuten im Interesse ihres körperlichen und geistigen Wohles eine regelmäßige Ausspannung zur Ruhe und Erholung gesichert werde und daß diese Wohltat eine möglichst allgemeine sei“ [45]).

---

42) 26. 8. 1444. Sieg der Eidgenossen über die Armagnaken bei St. Jakob.

43) Ratschlag und Gesetzentwurf betr. die Sonntagsruhe. Dem Großen Rat vorgelegt am 12. Oktober 1891.

44) Das eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 hatte ein Verbot der Sonntagsarbeit ausgesprochen, ebenso auch das Bundesgesetz über die Sonntagsruhe der Eisenbahnangestellten.

45) Bericht der Großratskommission zur Vorberatung des Gesetzentwurfes an EE. Großen Rat (14. 11. 1892). Seite 3.

Aus diesem Grunde spricht das Gesetz von 1893[46]) nicht mehr von Sonntagsheiligung, sondern von Sonntagsruhe, denn es sieht seinen Hauptzweck in der Sicherung der Ruhe des Arbeiters. Der bisher vertretene Standpunkt der Sonntagsheiligung wird insoweit beibehalten, als der Sonntag, wenn immer möglich, als Ruhetag erklärt wird und somit auch die Möglichkeit der Befriedigung religiöser Bedürfnisse berücksichtigt wurde. Die hohen Festtage (Karfreitag, Ostern, Pfingsten, Bettag und Weihnachten), die übrigen Sonntage, der Neujahrs- und Himmelfahrtstag wurden als Ruhetage erklärt.

An diesen Tagen wurden alle Beschäftigungen in industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben, sowie Beschäftigungen anderer Art, durch welche Störungen oder Lärm verursacht werden, untersagt.

Weil die während der Woche stark beschäftigte Bevölkerung hauptsächlich Landbewohner, gerade ihre Freizeit am Sonntag benutzten, um in der Stadt ihre Einkäufe zu machen, wurden für die Verkaufsläden und Magazine besondere Vorschriften aufgestellt. Aber auch diese Betriebe mußten an den hohen Feiertagen den ganzen Tag geschlossen bleiben, an den übrigen öffentlichen Ruhetagen nur zwischen 9 und 10 $^1/_2$ Uhr vormittags. Ein vollständiges Schließen der Geschäfte wurde als unbefugter Eingriff in die individuelle Freiheit und als Schädigung der Wirtschaft angesehen, keineswegs aber als Förderung der Sonntagsruhe oder Heiligung. Zum Schutze der Angestellten wurde aber die Bestimmung beigefügt, daß Angestellte, Lehrlinge und Familienmitglieder unter 14 Jahren nur bis 12 Uhr mittags beschäftigt werden durften. Außerdem war ihnen jeder zweite Sonntag ganz freizugeben.

Das Gesetz unterschied sich von den meisten bestehenden Gesetzen dadurch, daß es nicht nur lärmende Arbeit untersagte, sondern, Ausnahmen vorbehalten, die Arbeit industrieller, gewerblicher und landwirtschaftlicher Natur schlechthin. Es nahm auf die Natur der einzelnen Gewerbe besonders Rücksicht, indem es von der Aufstellung einer durchgreifenden Regel absah und für einige Gewerbe, die entweder durch die vollständige Sonntagsruhe schwer geschädigt wurden, oder auf die das Publikum in einer Weise angewiesen ist, daß es sich einer Beschränkung seines Kaufrechtes widersetzen würde, besondere Normen aufstellte.

Mit den Bestrebungen für den weiteren Ausbau der sozialpolitischen Gesetzgebung traten um die Jahrhundertwende allenthalben Tendenzen nach einer schärferen Ausprägung der Sonn- und Festtagsruhe immer stärker hervor. Nicht nur Arbeiter und Angestellte, sondern auch weite Kreise der Geschäftsinhaber wünschten einen stärkeren Ausbau der Sonntagsruhe. Von den

---

46) Gesetz betr. die Sonntagsruhe vom 13. April 1893.

verschiedensten Seiten der Bevölkerung gelangten Eingaben an den Regierungsrat, welche den Ausbau der Gesetzgebung in dieser Richtung forderten, welchem Verlangen dann auch Rechnung getragen wurde.

Durch einfachen Großratsbeschluß [47]) war bereits im Jahre 1898 der Stephanstag (2. Weihnachtsfeiertag) als staatlich anerkannter Feiertag erklärt worden, mit der Einschränkung, daß in den Jahren, in welchen der Weihnachtstag auf einen Montag oder einen Freitag fällt, der Stephanstag nicht als Feiertag gelten soll.

Diesem Beschluß folgt dann das neue Gesetz von 1909 [48]), das gegenüber demjenigen von 1893 viele grundsätzliche Neuerungen enthielt. Der Schutz der Sonn- und Festtagsruhe wurde beträchtlich erweitert. Während früher in erster Linie religiöse Gesichtspunkte berücksichtigt wurden, trat jetzt das soziale und ökonomische Moment mehr in den Vordergrund, ohne daß jedoch die religiösen und ethischen Rücksichten vernachlässigt wurden. Das neue Gesetz hatte außerdem die Verbote der Beschäftigung von Angestellten und die Abhaltung von Zahltagen, des Austragens und Zuführens von Waren, des Einziehens von Geschäftsguthaben und des Offenhaltens von Verkaufsläden aufgenommen.

Diese Verbote sollten einer großen Zahl von Personen den wertvollen Genuß der sonntäglichen Ruhe verschaffen, den diese bisher ganz oder teilweise hatten entbehren müssen, so daß dem Sonntag mehr als bisher der wohltuende Charakter des allgemeinen Ruhetages verliehen wurde. Die Verbote trafen alle beteiligten Kreise in gleicher Weise, wodurch eine Verletzung wirtschaftlicher Interessen vermieden wurde. Für alle Gewerbe wurden aber Notstandsarbeiten zugelassen.

Um die Sonn- und Feiertagsruhe wirksamer zu gestalten, wurden in ausgedehntem Maße Bestimmungen im Sinne der Arbeitsbeschränkungen an den Vorabenden der Ruhetage getroffen. Mit Rücksicht auf das Wünschenswerte einer möglichst einheitlichen Gesetzgebung über die Sonn- und Feiertage und im Interesse eines ausgiebigen Festtagschutzes für die Angestellten wurden die „staatlich anerkannten Feiertage" wie Ostermontag, Pfingstmontag und Stephanstag, außer den Sonntagen und kirchlichen Festtagen den öffentlichen Ruhetagen zugezählt. Trotzdem waren die drei genannten Festtage nur insofern den übrigen Ruhetagen gleichgestellt, als sie durch ihre Einreihung unter die öffentlichen Ruhetage als solche, auch von der Bundesgesetzgebung anerkannt wurden und für sie das Verbot der Beschäftigung von Angestellten galt. Die weitergehenden Vorschriften ließen sich jedoch an zwei aufeinanderfolgenden Festtagen nicht durchführen, so daß alle

47) Großratsbeschluß betr. die staatlich anerkannten Feiertage (Ostermontag, Pfingstmontag und Stephanstag) vom 8. 9. 1898.

48) Gesetz betr. die öffentlichen Ruhetage vom 25. 3. 1909.

übrigen Beschäftigungen erlaubt werden mußten. Um angemessene Ruhezeiten zu erlangen, wurden einläßliche Vorschriften über die Beschäftigung von Angestellten an Ruhetagen und über den Ersatz entgangener Fest- und Sonntagsruhe aufgestellt. Eine weitere Neuerung garantierte den häuslichen Dienstboten mit Rücksicht auf die Eigenart ihrer Beschäftigung und der bisherigen Gewohnheiten ebenfalls freie Zeiten, allerdings in sehr beschränktem Maße und nach Ermessen der Dienstherrschaft. Diese Vorschriften wurden als auch im Interesse der Dienstherrschaft betrachtet, weil bei dem Mangel an Dienstboten das Fehlen regelmäßig wiederkehrender Freizeiten den Ersatz der Dienstboten sehr in Frage stellen konnte.

Das Gesetz hätte bedeutend vereinfacht werden können, wenn unter Preisgabe des Sonntags die Sicherstellung eines Wochentages als allgemeiner Ruhetag erfolgt wäre. Schon bei Beratung des Gesetzes vom 13. 4. 1893 war von einer Kommissionsminderheit geltend gemacht worden, es sei nicht unbedingt notwendig, ein Sonntagsgesetz zu erlassen, um jedermann einen arbeitsfreien Tag zu sichern, sondern durch das Gesetz solle unbedingt ein „Ruhetag" vorgeschrieben werden, nicht nur ein freier Sonntag, weil viele infolge ihres Berufes am Sonntag doch tätig sein müßten. Diesem Verlangen wurde jedoch nicht stattgegeben, weil es in allen christlichen Staaten Sitte war, den Sonntag als eigentlichen Ruhetag zu betrachten. Es hätte auch der Basler Tradition widersprochen, welche nach der vorherrschenden religiösen Auffassung und der gerechtfertigten Wertschätzung des Sonntags, diesen als gemeinsamen Ruhetag betrachtete.

Widerstände gegen dieses Gesetz machten sich vor allem in den Kreisen der Ladenbesitzer geltend, welche die Möglichkeit des Offenhaltens ihrer Betriebe anstrebten. Im Jahre 1913 wurde der Regierungsrat beauftragt, Erhebungen darüber anzustellen, ob infolge des beschränkten Umfanges des Kantonsgebietes, einzelne Gruppen von Handels- und Gewerbetreibenden durch das geltende Ruhetagsgesetz erhebliche Einbußen erlitten und im Anschluß daran zu berichten, ob nicht zur Wahrung berechtigter ökonomischer Interessen einzelne Bestimmungen des Ruhetagsgesetzes zu revidieren seien. Es handelte sich also darum, zu prüfen, ob ein beschränktes Offenhalten von Verkaufslokalen nicht wieder anzustreben sei.

Der Kriegsausbruch im Jahre 1914 führte aber zu einer vorläufigen Lösung der Frage, indem der Regierungsrat, gestützt auf § 22 des Gesetzes, das Offenhalten von Verkaufslokalen bis auf weiteres in weitem Umfange zulässig erklärte. Der Krieg brachte, obgleich die Schweiz an ihm nicht beteiligt war, dennoch für das Wirtschaftsleben einschneidende staatliche Verordnungen mit sich. Die Unsicherheit der Lage, die sprunghafte Änderung in der Produktion und dem Handel gaben Veranlassung, die Bestimmungen

des Gesetzes zu Anfang August 1914 in großem Umfange außer Kraft zu setzen. Sie wurden jedoch in der Hauptsache bald wieder in Wirksamkeit gesetzt. Auch die Geschäftsinhaber wandten sich im Laufe des Krieges gegen die weitgehende Durchbrechung des Gesetzes, so daß eine Ausnahmebewilligung nach der andern zurückgenommen wurde.

Der Kohlenmangel im Jahre 1917 nötigte zu weitgehenden Einschränkungen aller Art, und man empfand es als selbstverständlich, auch das Offenhalten der Verkaufslokale an den Ruhetagen auf das absolut notwendige Maß zu beschränken. Die Geschäftsinhaber waren in ihrer überwiegenden Mehrheit von dieser Regelung befriedigt. Da mit diesen Maßnahmen auch für die Angestellten die Ruhezeit weiter ausgedehnt worden war, sollte nach Beendigung des Krieges die Regelung des Ladenschlusses an Sonntagen beibehalten werden, wie sie seit Oktober 1917 bestanden hatte. Die Bestimmungen [49]) hatten für den Sonntagsverkauf noch mehr Einschränkungen gebracht, als es das Ruhetagsgesetz enthielt.

Während der Beratungen im Großen Rat im Jahre 1919 über die Änderungen des bestehenden Gesetzes wurden der 1. Mai und der 1. August (Nationalfeiertag) als Feiertage eingeschaltet, und damit stieg die Zahl der auf Werktage entfallenden Feiertage auf neun im Jahre. Diese Maßnahme stand aber im Widerspruch zu dem eidgen. Fabrikgesetz, welches die Festsetzung von nur acht solcher Feiertage im Jahre zuließ. Zur Verhütung von Komplikationen wurde in der zweiten Lesung des Gesetzes der 1. August als Feiertag gestrichen und nur der 1. Mai aufrecht erhalten, weil dieser Tag ohnehin gefeiert wurde.

Das Gesetz betr. die öffentlichen Ruhetage vom 11. 1. 1923 hielt sich wesentlich im Rahmen desjenigen von 1909. Die Änderungen bezogen sich auf eine Reihe von Einzelfragen (wie Lohnzuschläge, Ruhepausen, Freizeiten), die jedoch in ihrer Gesamtheit eine Totalrevision als wünschbar hatten erscheinen lassen.

6. Das Ladenschlußgesetz.

Zu Anfang des Krieges galt für das Schließen der Verkaufslokale noch das Gesetz betreffend die öffentlichen Ruhetage von 1909, welches für die Vorabende der öffentlichen Ruhetage den Ladenschluß allgemein auf 9 Uhr, für Lebensmittelgeschäfte auf 10 Uhr und für Coiffeurgeschäfte auf 11 Uhr abends festlegte.

Der Mangel an Brennstoff und elektrischer Energie zwang bald zur Einführung eines früheren Ladenschlusses. Schon am 15. 8. 1917 hatten über 50 Firmen an der Freie Straße (der Haupt-

49) Vergl. Seite 32.

Ladenstraße) ab 7 Uhr ihre Geschäfte geschlossen. Diesem Vorgehen schlossen sich bald darauf die Ladenbesitzer der Gerbergasse an.

Durch den Bundesratsbeschluß vom 21. 8. 1917 betr. die Einschränkung des Verbrauches von Kohle und elektrischer Energie wurde den Kantonsregierungen die Ermächtigung zum Erlaß weitgehender Sparmaßnahmen erteilt. Hierdurch angeregt, machten die Vereine und Verbände der Ladeninhaber und Angestellten verschiedene Eingaben an den Bundesrat, worin sie um allgemeine Einführung des 7 Uhr-Ladenschlusses baten. Eine Eingabe der Gewerbekammer ersuchte jedoch den Regierungsrat, vorläufig keine gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, weil sie durch ihre Abteilung Kleinhandel versuchen wollte, diese Frage auf dem Wege der Freiwilligkeit zu lösen. Dagegen erklärten die Geschäftsinhaber der Gerbergasse, sich an ihren Beschluß, den Laden um 7 Uhr zu schließen, nur bis zum 1. 10. 1917 gebunden halten zu wollen. Der Regierungsrat möchte bis zu diesem Zeitpunkt die Frage des 7 Uhr-Ladenschlusses für das ganze Kantonsgebiet gesetzlich regeln.

Eingaben des allgemeinen Konsumvereins und des Verbandes der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter erklärten auch gleichzeitig, eine Verkürzung der Arbeitszeit für die Ladenangestellten für wünschenswert; der Allgemeine Konsum-Verein setzte sie auf 9 Stunden an, während die Gerbergassengesellschaft die Einführung der englischen Arbeitszeit in den Fabriken, Banken etc. mit Arbeitsschluß um 5 Uhr vorschlug, damit es den Angestellten möglich sei, ihren Einkauf bis um 7 Uhr zu erledigen.

Da jedoch die Festlegung des Ladenschlusses auf 7 Uhr durch außergewöhnliche Maßnahmen hervorgerufen worden war, wurde von den Angestellten angenommen, daß nach Eintreten geordneter Verhältnisse diese Verfügung aufgehoben werden würde. Damit waren aber die Angestelltenverbände nicht einverstanden. Sie verlangten, daß möglichst bald kantonale Vorschriften über die nun einmal streitig gewordenen Verkaufszeiten erlassen werden, welche die als Wohltat empfundene Regelung des letzten Jahres beibehalten sollten. Weite Geschäftskreise hatten mit der verkürzten Arbeitszeit günstige Erfahrungen gemacht und große Ersparnisse an Brennmaterial und Licht erzielt, so daß sie auf diese Vorteile nicht mehr verzichten wollten. Außerdem hatte sich das Publikum an den zeitigen Ladenschluß gewöhnt.

Auf dem Wege der Freiwilligkeit war die Regelung nicht zu erreichen, weil es immer wieder Außenstehende gab, die durch den frühzeitigen Ladenschluß ihrer Konkurrenten profitieren wollten. Daher waren gesetzliche Maßnahmen unbedingt erforderlich. Für den Erlaß von Bestimmungen waren aber auch die sozialpolitischen Gründe maßgebend, die durch einen allgemeinen

Ladenschluß eine Einschränkung der Arbeitszeit des Personals erforderlich machten, um den vorhandenen Bestrebungen nach Einführung eines gesetzlichen 8 Stunden-Normalarbeitstages zum Erfolg zu verhelfen [50]).

Das Gesetz betr. das Offenhalten der Verkaufslokale an Werktagen vom 29. 1. 1920 trat am 1. 4. 1920 in Kraft. Sämtliche Läden, Verkaufsmagazine und Kioske dürfen an Werktagen nur noch von morgens 6 1/2 Uhr bis abends 7 Uhr geöffnet sein. Die Coiffeurgeschäfte von 7 1/2 Uhr morgens bis 7 1/2 Uhr abends, an Vorabenden der öffentlichen Ruhetage bis 8 Uhr abends. Der Regierungsrat wurde außerdem ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Geschäftsinhaber und Angestellten, die Schließung der Verkaufslokale einzelner Geschäftszweige an einem halben Tage in jeder Woche anzuordnen.

Hiermit war wiederum ein wesentlicher Fortschritt in der kantonalen Arbeiterschutzgesetzgebung und zu Gunsten der Arbeitszeit der Ladenangestellten erreicht. Während diese bis vor kurzem noch bis 10 und 11 Uhr abends beschäftigt werden durften, konnten sie jetzt die Zeit nach 7 Uhr abends der Ruhe und Erholung widmen.

Das Gesetz griff auch gleichzeitig in die Bestimmungen über die Arbeitszeit der weiblichen Angestellten und Arbeiter, sowie in das Ruhetagsgesetz ein, weshalb für beide Gesetze Änderungen notwendig wurden. Trotzdem betrug die Arbeitszeit für viele Berufe (Bauarbeiter, Dienstboten, Theaterpersonal) teilweise noch 10—12 Stunden pro Tag. Die Ungleichheit der Arbeitszeit, sowie die Bestrebungen nach Verkürzung der Arbeitszeit fanden aber bald ihre Regelung durch den Erlaß des Arbeitszeitgesetzes vom 8. April 1920.

7. Das Arbeitszeitgesetz.

Während die Gesetzgebung des Kantons Basel-Stadt bis jetzt im Arbeiterinnenschutzgesetz, im Wirtschafts- und Lehrlingsgesetz sowie im Gesetz über den Betrieb von Kinematographen [51]) bestimmte Beschränkungen für einzelne Erwerbszweige enthält, fehlte vorerst ein Erlaß, der die Arbeitszeit in umfassendem Sinne für alle in privaten und öffentlichen Betrieben beschäftigten Personenkreise festsetzte.

Schon im Jahre 1919 wurden in Basel-Stadt die Arbeiten zum Erlaß eines allgemeinen Arbeitszeitgesetzes aufgenommen, und zwar wurde von zwei Seiten her die Lösung des Gesamtproblems angestrebt.

50) Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. das Offenhalten der Verkaufslokale an Werktagen vom 8. 5. 1919.

51) Gesetz und Verordnung betr. den Betrieb von Kinematographen vom 16. 11. 1916.

Die Einführung des Achtstundentages war eine der ältesten und zugleich am stärksten umstrittenen Forderungen der Arbeiterbewegung. Die sozialen Umwälzungen in der Nachkriegszeit hatten in vielen Ländern den Sieg des Achtstundentages zur Folge, und dessen Einführung stieß kaum mehr auf eine prinzipielle Gegnerschaft. Es lag dem Basler Großen Rat im April 1917 ein sozialdemokratischer Entwurf in Form einer formulierten Initiative vor, die der materiellen Diskussion auf Grund der geltenden kantonalen Bestimmungen über die Gesetzes-Initiative entzogen war; und außerdem war von bürgerlicher Seite ein Antrag in freier Formulierung eingereicht worden.

Beide Vorlagen wurden einer Kommission zur Beratung überwiesen, deren Mehrheit sich auf den Anzug von bürgerlicher Seite einigte, während die Minderheit sich auf den Boden der sozialistischen Initiative stellte. Der bürgerliche Antrag beruhte auf dem Prinzip der 48-Stundenwoche und der Gewährung eines freien Nachmittags. Dagegen wollte die sozialistische Initiative die tägliche, nicht die wöchentliche Arbeitszeit regeln mit der Ansicht, daß nur die regelmäßige, nicht die über 8 Stunden hinausgehende Arbeitszeit den Zustand verschafft, in dem der Arbeiter ein Höchstmaß von Leistung hervorbringt. Als Minderheit lehnte sie außerdem die Fixierung einer Mindestruhezeit für das Gastwirtschaftsgewerbe ab und wollte alle Arbeitnehmergruppen einschließlich Land- und Forstwirtschaft sowie Dienstpersonal (die der Vorschlag der Mehrheit ausschloß) mit in die Regelung einbeziehen.

Da eine Einigung nicht zu erzielen war, erklärten sich die bürgerlichen Kommissionsmitglieder zu weitgehenden Konzessionen bereit und arbeiteten einen Entwurf aus, den sie als äußerstes Entgegenkommen bezeichneten. Sie erklärten, sich an diesen Entwurf nur zu halten, wenn von der sozialistischen Partei und den Gewerkschaften die Initiative auf Einführung des Achtstundentages fallen gelassen würde. Nachdem die Sozialdemokratische Partei auf ihre Initiative zu Gunsten des Entwurfes der Mehrheit der Großratskommission nicht verzichten wollte, wurde der Entwurf der Mehrheit einer nochmaligen Beratung unterzogen und in einer etwas modifizierten Fassung dem Großen Rate unterbreitet, der ihn am 8. 4. 1920 zum Gesetze erhob.

Bevor das Gesetz [52]) in Kraft gesetzt werden konnte, war vorerst der Volksentscheid über die Initiative einzuholen. Die formulierte Initiative wurde jedoch in der Volksabstimmung mit 10 719 Ja gegen 11 638 Nein bei 29 376 Stimmberechtigten verworfen und die Bevölkerung entschied sich somit, wenn auch mit geringer Mehrheit, für die 48-Stundenwoche und nicht für den Achtstundentag. Das Arbeitszeitgesetz vom 8. 4. 1920 wurde

52) Arbeitszeitgesetz vom 8. April 1920.

somit rechtsgültig und auf den 1. 9. 1920 in Kraft gesetzt. Ihm wurden alle privaten und öffentlichen Dienstverhältnisse einschließlich der Kunden- und Heimarbeit[53]) unterstellt.

Die Hauptbestimmung war die generelle Einführung der 48-Stundenwoche. Für diejenigen Berufe, in denen die 48-Stundenwoche nicht durchgeführt werden kann, wurden besondere Bestimmungen aufgestellt und die wöchentliche Arbeitszeit auf 51 bezw. 54 und 60 Stunden verlängert.

Eine wesentliche Neuerung war die Einführung des freien Nachmittags, wonach an einem Werktag in jeder Woche dem Arbeitnehmer spätestens von 1 Uhr mittags an freigegeben werden mußte.

Der freie Nachmittag wurde aber dadurch entwertet, daß viele Betriebe die Arbeitszeit an dem betreffenden Tage bis weit in den Nachmittag hinausdehnten, weshalb die Arbeitnehmer den Wunsch äußerten, die Arbeit möge an dem freien Nachmittag um 12 Uhr beendet werden. Bei Übertretung des Arbeitszeitgesetzes machte sich nicht nur der Arbeitgeber, sondern auch der Arbeitnehmer strafbar. In den meisten Fällen erfolgten die Verstöße der letzteren nicht aus freiem Willen, sondern als Folge der wirtschaftlichen Abhängigkeit und auf Anordnung der Arbeitgeber, so daß die Durchführung des Arbeitszeitgesetzes hierunter zu leiden hatte.

Aus diesen Gründen reichte das Angestelltenkartell im Juni 1929 ein Initiativbegehren ein, welches den 12 Uhr-Schluß und die Änderung der Strafbestimmung forderte. Nach Rücksprache mit dem Gewerbeinspektorat glaubten die Vertreter folgender Erwerbszweige, es waren nur kaufmännische, eine Verlegung des Arbeitszeitschlusses von 13 auf 12 Uhr nicht auf sich nehmen zu können:

1. Die Versicherungsgesellschaften.
2. Die Banken.
3. Die Speditionsgeschäfte.
4. Die Exportindustrie, insbesondere die Seidenband- und Chemische Industrie.
5. Der Großhandel, insbesondere die Zweige Kohle, Baumwolle und Seide.
6. Die Ladengeschäfte.

Im Handwerk und Gewerbe, sowie in den Produktionsbetrieben industrieller Arbeit war der 12 Uhr-Schluß fast ausschließlich eingeführt.

Trotz der Einwände der Vertreter der obigen Erwerbszweige wurde dem Initiativbegehren durch Annahme im Großen Rat am 3. 7. 1930[54]) Folge geleistet, soweit nicht wesentliche öffentliche

53) Vergl. hierzu Seite 18.

54) Gesetz betr. Abänderung des Arbeitszeitgesetzes vom 8. April 1920. (Vom 3. Juli 1930).

oder private Interessen verletzt wurden. Um das Begehren praktisch und ohne Schädigung wichtiger Interessen durchführen zu können, mußte es durch einige Einschränkungen ergänzt werden. Zu diesem Zwecke wurde ein zweites Gesetz [55]) erlassen, das die Möglichkeit bot, die tägliche Arbeitszeit im Rahmen der 48-Stundenwoche von $8\,^1/_2$ auf $8\,^3/_4$ Stunden zu erhöhen, um die Durchführung des 12 Uhr-Schlusses ohne generelle Verkürzung der Arbeitszeit zu ermöglichen [56]).

8. Das Feriengesetz.

Außer den bis jetzt angeführten Gesetzen, die grundlegend in die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses eingreifen, ist noch eines von Bedeutung zu erwähnen, das als letztes in das System der Arbeiterschutzgesetzgebung mit dem Ziele der Regelung der Arbeitsbedingungen eingebaut wurde, — das Feriengesetz.

Das Postulat der Gewährung von Ferien, das gegenüber den wichtigeren Forderungen (Einführung des Achtstundentages) zurücksteht, hat in der sozialpolitischen Gesetzgebung vor dem Kriege nur eine untergeordnete Stellung gehabt.

In der Schweiz waren Vorschriften über bezahlte Ferien in der Bundesgesetzgebung nur für die Bundesbediensteten und für das Personal der konzessionierten Verkehrsanstalten vorhanden. Von den Kantonen waren vor 1914 nur die Kantone Bern und Tessin zum Erlaß von Bestimmungen, die Feriengesetzgebung betreffend, übergegangen. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß auf dem Boden der freiwilligen Feriengewährung Erhebliches geleistet wurde.

In der Nachkriegszeit machte sich ein starker Wandel zu Gunsten der gesetzlichen Regelung der Feriengewährung sowohl im Auslande als auch in der Schweiz geltend, indem eine Reihe von Staaten eine ziemlich ausgedehnte Feriengesetzgebung schuf und auch verschiedene Kantone der Schweiz derartige Bestimmungen erließen, die sich jedoch größtenteils nur auf Lehrlinge erstreckten. Inwieweit der Erlaß von Feriengesetzen in der Kompetenz des Kantons seine Grenzen fand, wurde anläßlich der Abgrenzung der kantonalen gegenüber der Bundesgesetzgebung festgestellt [57]).

---

55) Gesetz betr. Ergänzung der Initiative auf Abänderung des Arbeitszeitgesetzes vom 8. 4. 1920. (Vom 3. Juli 1930.)

56) Auch die Volksabstimmung am 2. 11. 1930 nahm das Gesetz mit 14539 gegen 4555 Stimmen bei 39805 Stimmberechtigten an, sodaß es am 1. 1. 1931 in Kraft treten konnte.

57) Vergl. hierzu Seite 6.

In gleicher Weise war beim Erlaß des Feriengesetzes zunächst die kantonale Kompetenz zu erklären. Die Zurückhaltung bei der gesetzlichen Regelung der Ferien in der sonst weit entwickelten kantonalen Gesetzgebung war darauf zurückzuführen, daß es bis jetzt noch nicht feststand, ob die Kantone, angesichts der Bestimmungen über den Dienstvertrag im Obligationenrecht, zuständig waren, Gesetzesvorschriften zur Gewährung bezahlter Ferien zu erlassen. Die eingeholten Gutachten stellten sich auf den Standpunkt, daß den Kantonen das Recht zum Erlaß von Feriengesetzen nicht strittig gemacht werden könne, so lange keine eidgenössische Gesetzgebung auf diesem Gebiete bestehe.

Wie allen sozialpolitischen gesetzlichen Bestrebungen wurden auch dem Erlasse eines Feriengesetzes wirtschaftliche Bedenken entgegengesetzt. Allerdings ließen sich über die wirtschaftliche Bedeutung eines allgemeinen Feriengesetzes nur schwer genaue Angaben machen. Nach den Mitteilungen [58]) über die bisherige Gewährung von Ferien in Basel bedeutete die Feriengesetzgebung für die Mehrzahl der Betriebe keine allzuhohe Mehrbelastung gegenüber dem bisherigen Zustand. Da auch die Feriengewährung in weiten Kreisen Eingang gefunden hatte, durfte angenommen werden, daß daraus auch Vorteile für den Betrieb entstanden waren, weil sich der Erholungsurlaub des Personals in erhöhter Leistungsfähigkeit auswirkte.

Auch der Bund hatte für die erwerbstätige Jugend in seinem Entwurfe zu einem Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung gewisse soziale Mindestforderungen hinsichtlich Feriengewährung an den privatrechtlichen Arbeitsvertrag geknüpft. Der Entwurf sah vor, daß der Lehrvertrag Bestimmungen über die Arbeitszeit, Ferien und freie Tage enthalten müsse. Die Ferien müssen mindestens 6 Arbeitstage umfassen, und für diese Zeit dürfen keine Lohnabzüge gemacht werden. Die kantonale Arbeiterschutzgesetzgebung bleibt jedoch vorbehalten, so daß die vorhandenen kantonalen Ferienvorschriften ihre Gültigkeit behalten.

Im Jahre 1928 wurde anläßlich der Prüfung der Frage der Aufnahme von Ferienbestimmungen in das baselstädtische Lehrlingsgesetz von den Verbänden und Instituten eine vermehrte Gewährung von Ferien begrüßt. Von den Arbeitgebern wurde jedoch verlangt, daß es einstweilen bei der freiwilligen Gewährung von Ferien verbleiben sollte. Im Laufe der Zeit gelang es aber nicht, die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber auf freiwilligem Wege für die Gewährung eines Erholungsurlaubes zu gewinnen, weil viele aus wirklichem oder vorgeschütztem Unvermögen oder auch aus grundsätzlicher Ablehnung keine Ferien gewähren wollten. Besonders sollte mit einem Gesetz der großen Zahl von Lehr-

58) Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Gewährung jährlicher Ferien. Dem Großen Rat des Kt. Basel-Stadt vorgelegt am 23. 1. 1930. Seite 11 ff.

lingen, welche Ferien am stärksten benötigten und sie ohne gesetzlichen Zwang nicht erhielten, ein Anspruch auf Ferien gewährleistet werden.

Die Arbeitgeberverbände des Kantons Basel-Stadt, welche schon durch Verbandsreglement die Gewährung von Lehrlingsferien für ihre Mitglieder als obligatorisch erklärt hatten, drängten regelmäßig bei Erlaß von Berufsverordnungen darauf hin, daß von der Regierung Ferienvorschriften als allgemein verbindlich erklärt werden sollten. Dem Begehren konnte jedoch nicht entsprochen werden, weil hierzu eine gesetzliche Grundlage fehlte. Diese Möglichkeit schaffte erst ein Initiativbegehren mit 3056 Unterschriften [59]), das die Schaffung eines gesetzlichen Rechtes auf Ferien für Angestellte, Arbeiter und Lehrlinge anstrebte. Der Regierungsrat konnte sich der Wünschbarkeit einer derartigen Forderung nicht verschließen. Er wies bei der Motivierung seines Entwurfes darauf hin, daß es auf freiwilligem Wege kaum gelingen werde, mit der Zeit die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber für die Gewährung eines Erholungsurlaubes zu gewinnen. Die unterschiedliche Einstellung der Arbeitgeber hätte zur Folge gehabt, daß der sozial gesinnte Arbeitgeber im Konkurrenzkampfe benachteiligt wurde.

Vor allem hielt der Regierungsrat die Einräumung von Ferien für Jugendliche für wünschbar, denn die Erfahrungen des Gewerbeinspektorats hatten die Erkenntnis gezeitigt, daß die Jugendlichen aus den wirtschaftlich schwächsten Kreisen häufig in den ungünstigsten Lehrstellen untergebracht waren, indem Witwen und alleinstehende Frauen aus Angst, überhaupt keine Lehrstelle für ihre Kinder zu bekommen, die erste sich bietende Lehrgelegenheit für sie annahmen. Nach der Ansicht des Regierungsrates bedeutete die Festlegung von Ferien für die Großzahl der Betriebe keine starke Mehrbelastung, weil ein großer Teil der Unternehmen bereits die im Gesetz vorgesehene Feriendauer gewährte. Weiterhin hob er hervor, daß die Bestrebungen der Rationalisierung in den Betrieben einer großen Anzahl von sozialpolitischen Postulaten den Nachweis ihrer Berechtigung gäbe, nicht nur im Sinne der Schonung der menschlichen Arbeitskraft, sondern im Sinne einer erhöhten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach genossener Ruhe. Die Feststellungen in den verschiedenartigsten Betrieben hatten eine erhebliche Leistungssteigerung nachgewiesen, wobei die vermehrte Leistung durch Einschaltung von Pausen, durch Ermöglichung bequemer Sitz- und Arbeits-

---

59) Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Gewährung jährlicher Ferien. Dem Großen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 23. Januar 1930. Seite 18 ff.

gelegenheiten erzielt wurde. Durch Vermeidung aller Ermüdungsgelegenheiten und durch die möglichst rasche und vollständige Beseitigung vorhandener Ermüdungserscheinungen wurden vermehrte Kräfteentwicklungen für die Arbeitsverrichtungen gewonnen. In dieser Richtung der modernen wirtschaftlichen Betriebsweise ließ sich auch die Zubilligung eines ausreichenden jährlichen Erholungsurlaubes einreihen. Da auch andere Staaten, wie z. B. Deutschland, die Gewährung von Ferien für allgemein verbindlich erklärt und hiermit keine wirtschaftlich ungünstigen Erfahrungen gemacht hatten, glaubte der Regierungsrat annehmen zu dürfen, daß der Erlaß eines Feriengesetzes im Kanton Basel-Stadt keine unerträglichen wirtschaftlichen Folgen nach sich ziehen würde.

Während das Volksbegehren eine Mindestferiendauer von 6 Arbeitstagen forderte, ging das Gesetz vom 18. 6. 1931 [60]) weiter, indem es eine Steigerung der Feriendauer mit den Dienstjahren vorsah und die Erweiterung der Feriendauer nach 5 Dienstjahren auf 9 Arbeitstage und nach 10 Dienstjahren auf 12 Arbeitstage vorschlug. Die Feriendauer der jugendlichen Personen bis zu 18 Jahren wurde von Anfang an auf 12 Werktage im Jahr festgesetzt, weil die gesundheitliche Verfassung der schulentlassenen Jugend vielfach den Anforderungen nicht gewachsen ist, welche das Berufsleben an ihre körperlichen Kräfte und ihre Ausdauer zu stellen pflegt. Durch diese Bestimmung sollte dem Raubbau an den jugendlichen Kräften entgegengewirkt werden, um den Nachwuchs gesund zu erhalten.

Weil nun sozialpolitische Gesetze ohne entsprechende Fürsorgemaßnahmen häufig nur halbe Arbeit sind, mußte auch eine Garantie für wirkliche Erholung des Personals gegeben sein. Für die Jugendlichen sollte die Möglichkeit geschaffen werden, ihre Ferien außerhalb der Stadt zu verbringen, um recht vielen die Gelegenheit zu körperlicher Betätigung in frischer Luft, zum Wandern, zu Spiel und Sport, zur Kräftigung und Abhärtung des Körpers zu verschaffen. Vielen Jugendlichen war es jedenfalls aus eigener Kraft nicht möglich, die ihnen zuteil gewordenen Ferien auf dem Lande zu verbringen. Im Einverständnis mit dem Regierungsrat hatte deshalb das Lehrlingspatronat eine Aktion für Lehrlingsferien ins Leben gerufen, welche eine Unterbringung bedürftiger Lehrlinge in Ferienheimen bezweckt. Zur Unterstützung dieser Bestrebungen nahm der Regierungsrat erstmalig im Voranschlag für 1930 einen Beitrag von 5000.— Fr. in Aussicht.

---

60) Gesetz betr. die Gewährung jährlicher Ferien vom 18. 6. 1931.

9. Der öffentliche Arbeitsnachweis.

Die bisher betrachteten sozialpolitischen Gesetze betrafen unmittelbar die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses. Eine weitere Aufgabe erwuchs aus der Art des Zustandekommens des Arbeitsverhältnisses.

Die Regellosigkeit des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, verbunden mit unerwünschten Erscheinungen, wie Lohndruck, Lohnunterbietung, Ausbeutung der Stellensuchenden, zeigte die Wünschbarkeit und Notwendigkeit der Schaffung von Vermittlungsstellen, die einen Überblick über die bestehenden Arbeitsmöglichkeiten boten.

In Basel bestanden schon private Vermittlungsbüros, deren Anzahl namentlich in den 1870er und 1880er Jahren stark anstieg. Sie befaßten sich aber im wesentlichen nur mit der Placierung von Hausbediensteten, Kellnerinnen und Kellnern, und ihr Geschäftsgang war durch keinerlei behördliche Schranken eingeengt. Diese Institute wurden jedoch vielfach von unqualifizierten Elementen geleitet, die nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht waren und die Unerfahrenheit der Stellensuchenden zu ihrem Vorteil auszunutzen suchten. Sie ließen sich teilweise hohe Vermittlungsgebühren für bereits besetzte Stellen vorauszahlen, und es kam verschiedentlich sogar vor, daß solche Büros sich mit Kuppelei befaßten.

Der Kanton Basel versuchte vorerst auf dem Wege des Ausbaues des Polizeistrafgesetzes diesen Mißständen zu begegnen. Er unterstellte die Tätigkeit der Stellenvermittler einer materiellen Staatsaufsicht und machte ihre Tätigkeit von einer Polizeibewilligung abhängig. Weiterhin setzte er maximale Gebühren für die Vermittlungstätigkeit fest und postulierte die Genehmigung der Tarife durch die Behörden.

Neben diesen privaten Stellen bestand eine Anstalt für Arbeitsvermittlung im Engelhof (Armenherberge), doch war auch deren Wirkung beschränkt. Sie stand in Verbindung mit der Herberge zur Heimat und vermittelte keine dauernde, sondern vorwiegend vorübergehende Arbeitsgelegenheit. Auch wies sie keine Arbeit für Dienstboten und Frauen unter 30 Jahren nach.

Die genannten Einrichtungen erwiesen sich als unfähig und ungeeignet, die Aufgaben einer nach sozialpolitischen Gesichtspunkten ausgerichteten Arbeitsvermittlung zu übernehmen, so daß die Lösung nur in der Schaffung einer staatlichen Institution zu suchen war. Ein öffentliches Eingreifen war geboten. Der Staat konnte sich der Notwendigkeit eines sachlichen Überblicks über

die Gestaltung des Arbeitsmarktes auf dem Wege einer Arbeitsmarktbeobachtung nicht verschließen. Basel-Stadt schritt als erster Kanton der Schweiz dazu, auf rein staatlicher Basis einen amtlichen Arbeitsnachweis zu schaffen. Auf Grund einer Anregung von Arbeiterseite beschloß der Große Rat am 9. Dezember 1889, den Regierungsrat zu ermächtigen, ein öffentliches Arbeitsnachweisbüro zu errichten [61]). Er stellte zu diesem Zwecke die Mittel bereit, vorerst auf die Dauer von 3 Jahren, damit Erfahrungen gesammelt und die Bedürfnisfrage festgestellt werden konnte.

Das öffentliche Arbeitsnachweisbüro sollte ein Wohlfahrtsinstitut im Sinne billiger Arbeitsvermittlung sein und gleichzeitig die Tätigkeit der privaten Placierungsbüros einschränken. Die Einrichtung fand schnell Zutrauen bei den Arbeitgebern wie bei den Arbeitnehmern.

Noch vor Ablauf der gestellten Frist wurde das Provisorium aufgehoben und am 10. 3. 1892 durch Gesetz betr. das öffentliche Arbeitsnachweisbüro die dauernde Beibehaltung beschlossen. Der Kanton ging im Jahre 1895 außerdem zur Schaffung eines Dienstbotenheimes über, um den von auswärts zugereisten Stellensuchenden bis zur Erlangung einer Arbeitsgelegenheit Unterkunft bieten zu können [62]).

---

61) Vergleiche hierzu Adler, a. a. O., Seite 105 ff.

62) Ebenso befaßten sich die beiden konfessionell geschlossenen Institute Marthastift und Marienhaus mit der Stellenvermittlung und boten Kost und Logis gegen ein geringes Entgelt. Einige private Placierungsbüros, die im Besitze von Bewilligungen waren, gewährten den Mädchen ebenfalls Unterkunft.

An dieser Stelle seien noch folgende private Stellenvermittlungsbüros genannt:

a) Gemeinnützige Büros von Korporationen und Stiftungen:
   1) Marienstift (katholisches Dienstbotenasyl).
   2) Marienhaus (zu 1 gehörig).
   3) Marthastift und Mägdeherberge zu St. Peter.
   4) Stellenvermittlungs- und Erkundigungsbüro des Vereins der jungen Männer in Basel.
   5) Filiale des Zentralbüros des schweizerischen kaufmännischen Vereins (Zürich).

b) Private Stellenvermittlungsbüros:
   Bei den 14 noch bestehenden Büros gingen im Jahre 1904 4241 Aufträge von Arbeitgebern und 5309 Stellengesuche ein, insgesamt 9550.

c) Facharbeitsnachweise ohne eigene Büros:
   1) Gasthofherberge zum roten Ochsen.
   2) Gasthofherberge zur Blume.
   3) Gasthofherberge zur Sonne.
   4) Arbeitsnachweis für Typographen.
   5) Arbeitsnachweis für Metzger.
   6) Arbeitsnachweis für Maler.
   7) Arbeitsnachweis für Schreiner.

Seit der Gründung im Jahre 1890 konnte das öffentliche Arbeitsnachweisbüro eine steigende Vermittlungstätigkeit [63] aufweisen. Mit dem Jahre 1896 trat aber ein Stillstand ein. Obwohl die Bevölkerungszahl des Kantons dauernd gestiegen war, hatte sich die Ziffer der Stellensuchenden im Laufe der folgenden Jahre nicht vergrößert, sondern war auf etwa 11 000 Eintragungen jährlich stehen geblieben.

Der Stillstand rief Bedenken hervor, denn die Anstalt war nicht nur errichtet worden, weil die privaten Arbeitsnachweise den Ansprüchen nicht genügten und die Stellensuchenden vor Ausbeutung geschützt werden sollten, sondern weil das kantonale Arbeitsnachweisbüro eine Einrichtung von volkswirtschaftlicher Wichtigkeit darstellte. Sollte die staatliche Vermittlungsstelle ihrer Aufgabe gerecht werden, so mußte sie einen Überblick über den gesamten Arbeitsmarkt haben. Der Stillstand in der Frequenz zeigte aber, daß dieser Überblick fehlte, was sich besonders im Winter 1902 bei der angeordneten Fürsorge für die Arbeitslosen bemerkbar gemacht hatte. Um eine Steigerung der Frequenz zu erzielen, wurde vorgeschlagen, die Gebühren, die bei der Ausarbeitung des Gesetzes im Jahre 1892 auf Wunsch der Arbeitnehmer eingeführt worden waren, um der Einrichtung den Charakter einer Armenpflege zu nehmen, jetzt abzuschaffen. Dadurch hoffte man, dem unlauteren Wettbewerb verschiedener privater Stellenvermittler entgegenwirken zu können. Diese Gewerbe wurden durch Verordnung vom 8. 7. 1903 einer verschärften polizeilichen Aufsicht unterstellt.

Der Große Rat hob im Jahre 1903 die Zahlung einer Gebühr für das staatliche Institut auf. Durch das Fallenlassen dieses Unkostenbeitrages als Einnahmequelle wurde der sozialpolitische Charakter des kantonalen Arbeitsnachweises unterstrichen. Während sich die Anstalt bis hierher selbst erhalten hatte, fielen nun die Kosten zu Lasten der Staatskasse, denn die Vermittlungstätigkeit stieg infolge des Fortfallens der Gebühren stark an [64]. Der Geschäftsbetrieb wurde einer Neuorganisation unterzogen, um eine bewußte Arbeitsmarktpolitik treiben zu können. Mit der Ausdehnung der amtlichen Vermittlungstätigkeit ging die private Nachweisung stark zurück.

Eine neue Epoche in der Tätigkeit des amtlichen Arbeitsnachweises setzte im Jahre 1909 ein, als der Bund dazu überging, die kantonalen Arbeitsnachweise zu subventionieren. Der öffent-

---

63) Die Gesamtfrequenz der offenen Stellen und der Stellensuchenden betrug:

1890	3336	1891	8382	1892	8448	1893	9023
1894	8933	1895	10294	1896	11399	1897	10758
1898	10934	1899	11207				

64) Die Zahl der Stellensuchenden und offenen Stellen stieg von 9320 im Jahre 1903 auf 24 684 im Jahr 1904.

liche Arbeitsnachweis blieb eine Angelegenheit der Kantone [65]). Doch gewährte der Bund unter gewissen Bedingungen Beiträge an die kantonalen Institute, wobei er die Kosten des Verbandes schweizerischer Arbeitsämter (später Eidgenössisches Arbeitsamt) ganz übernahm. Um in Basel diesen Beitrag zu erhalten, mußte das bestehende Gesetz mit dem Bundesbeschluß in Übereinstimmung gebracht werden.

Das geschah durch das neue kantonale Gesetz [66]), das am 1. 3. 1911 in Kraft trat. Es enthielt im Wesentlichen die Neuerung, daß unter besonderen Verhältnissen für einzelne Arbeitsberufe auch besondere Fach-Abteilungen geschaffen werden konnten. Rückwirkungen auf den öffentlichen Arbeitsnachweis hatte dann auch das am 16. 12. 1909 vom Großen Rat erlassene Gesetz betreffend Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse und betreffend Unterstützung privater Arbeitslosenkassen, das die Arbeitslosenfürsorge auf eine neue Grundlage stellte, wodurch auch der Wirkungskreis des kantonalen Arbeitsnachweises erweitert wurde. Das Problem der Sicherung der in abhängiger Stellung befindlichen Erwerbstätigen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit mußte natürlich in engstem Zusammenhang mit einer planmäßigen Arbeitsmarktpolitik durchgeführt werden, wozu in erster Linie eine gut ausgebaute Arbeitsvermittlung gehört. Durch Beschluß des Regierungsrates wurden für die Arbeitslosenbeschäftigung besondere Vorschriften aufgestellt. Danach hatten die öffentlichen Verwaltungen ihren notwendigen Bedarf an Arbeitskräften für die in den Monaten Dezember bis März unternommenen Arbeiten, einschließlich Arbeiten hervorgerufen durch Schneefall, Glatteis und andere Ursachen, die in eigener Regie oder durch beauftragte Unternehmer ausgeführt wurden, durch das kantonale Arbeitsnachweisbüro anzufordern.

Obwohl das Dienstbotenheim seit seinem Bestehen für viele weibliche Stellensuchende eine Wohltat gewesen war, hatte es den gestellten Erwartungen nicht entsprochen. Während es sich im Anfang seines Bestehens selbst erhalten konnte, (wenn man den Mietzins nicht in Anrechnung brachte) wurden schon vom Jahre 1900 an zur Bestreitung der wirtschaftlichen Ausgaben Staatszuschüsse erforderlich. Während diese Zuschüsse in den ersten Jahren nur einige Hundert Franken betrugen, wuchsen sie später, namentlich in den Zeiten der Teuerung, bis auf 2 424.— Fr. pro Jahr. Im Jahre 1916 war schon an die Aufhebung des Dienstbotenheimes gedacht worden, doch war der Regierungsrat infolge des Krieges davon abgekommen. Weil nun das Dienstbotenheim die ihm zugedachte Aufgabe nur in bescheidenem Maße erfüllte

65) Bundesbeschluß betr. die Förderung des Arbeitsnachweises durch den Bund vom 29. 10. 1909.

66) Gesetz betr. das öffentliche Arbeitsnachweisbüro und das Dienstbotenheim vom 13. 10. 1910.

und die fünf bestehenden gemeinnützigen Heime mit größerem Erfolge arbeiteten und sich bereit erklärten, die Benutzer des Dienstbotenheimes zu übernehmen, wurde die Aufhebung am 12. 6. 1924 beschlossen.

Die Ratifizierung des von der internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1919 beschlossenen Übereinkommens betreffend Arbeitslosigkeit schuf die Grundlage für einen weitergehenden Einfluß des Bundes auf die Organisation des kantonalen Arbeitsnachweises. Der Bundesrat verpflichtete die Kantone zur Errichtung öffentlicher Arbeitsnachweise und zur Aufstellung verbindlicher Grundsätze für deren Organisation und Betrieb. Damit war die Bedeutung der Arbeitsvermittlung vom höchsten Gesetzgeber der Schweiz unterstrichen worden [67]).

Im April 1932 wurden die einzelnen Abteilungen des öffentlichen Arbeitsnachweises im neuerstellten Arbeitsamt wieder zusammengelegt und die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung angegliedert. Die Vermittlung der ungelernten männlichen Jugend wurde vom allgemeinen Arbeitsamt getrennt und einem besonderen Beamten der Berufsberatung unterstellt.

Die schon erwähnte Zusammenarbeit der staatlichen Arbeitslosenkasse mit dem Arbeitsnachweis kam jetzt auch äußerlich zum Ausdruck, indem beide Einrichtungen in den neuen Räumen des Arbeitsamtes untergebracht wurden.

10. Das gewerbliche Schiedsgericht.

Durch den Ausbau des Arbeitsrechtes wurde im Kanton Basel-Stadt eine Anzahl von Rechtssätzen geschaffen, die bestimmend in die Gestaltung des Arbeitsvertrages eingriffen. Im Laufe der Entwicklung drängte sich nun die Frage auf, ob es nicht vorteilhaft wäre, Streitigkeiten, die sich aus der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ergeben, aus dem Kompetenzbereich der ordentlichen Gerichte herauszunehmen und einem Sondergericht zur Entscheidung zu übertragen. Derartige Bestrebungen zeigten sich in Basel schon recht früh.

Schon im Jahre 1849 stellten einige Bandfabrikanten auf Veranlassung ihrer Arbeiter an den Großen Rat das Ersuchen, die Errichtung eines Fabrikgerichtes durchzuführen. Das Begehren lautete u. a.:

„Es erlauben sich die unterzeichneten Bandfabrikanten das Ansuchen zu stellen, die Einleitung zur Aufstellung eines Fabrikgerichtes zum Entscheide über strittige Verhältnisse

67) Über die Frequenz des öffentlichen Arbeitsnachweises unterrichtet ausführlich das Stat. Jahrbuch Kt. B.-St., 1932, Seite 160 ff.

zwischen Fabrikanten und deren Arbeitern nach Analogie des französischen „conseils de prud'hommes" mit möglichster Beförderung treffen zu wollen."

Es wurde dem Justiz-Kollegium zur Begutachtung und Berichterstattung überwiesen. Dieses setzte sich mit den Fabrikanten und Arbeitern in Verbindung, um deren Wünsche und Ansichten kennen zu lernen. Außerdem wurden Erkundigungen über bestehende Einrichtungen in anderen Kantonen und besonders in Frankreich eingezogen. Das Justiz-Kollegium stellte sich jedoch auf den Standpunkt, daß die Gerichtsorganisation für Basel schon kompliziert genug sei, und man genug Spezialgerichte habe, so daß diese ohne Not nicht vermehrt werden sollten. Wenn dem Begehren auf Errichtung eines weiteren Spezialgerichtes nachgegeben würde, kämen bald andere Gewerbe und Industrien und wünschten ebenfalls besondere Spezialgerichte. Da auch die bisher vorgekommenen Streitigkeiten sehr geringfügig gewesen seien und ein Mißtrauen gegen die vorhandenen Gerichte nicht bestünde, wurde von der Aufstellung eines obrigkeitlichen Fabrikgerichtes Abstand genommen und den Petenten nahe gelegt, ohne Mitwirkung der Behörde die gewünschten Schiedsgerichte zu bilden.

Zwei weiteren Anregungen im Jahre 1869, ausgehend von der internationalen Arbeiterunion [68]) und vom Gewerbeverein, die beide die Schaffung von gewerblichen Schiedsgerichten anstrebten, blieb ebenfalls der Erfolg versagt. Die Frage wurde erst wieder aktuell, als im Jahre 1883 der Regierungsrat eingeladen wurde, dem Großen Rat Vorschläge zu unterbreiten, über die Reorganisation der Gerichtsorganisation behufs Entlastung des Zivilgerichtes und seines Präsidenten unter Berücksichtigung gewerblicher Schiedsgerichte oder des Friedensrichteramtes mit fachrichterlicher Ergänzung. Die Einführung eines gewerblichen Schiedsgerichtes sollte also Hand in Hand mit einer umfassenden Reorganisation der Gerichtsorganisation erfolgen.

Der Regierungsrat konnte sich nach einer umfassenden Prüfung des Problems, auf Grund weitgehender Vorarbeiten und Studien der bestehenden schiedsgerichtlichen Organisationen, die in verschiedenen Kantonen bereits verwirklicht waren, der Wünschbarkeit einer derartigen Einrichtung für den Kanton Basel-Stadt nicht verschließen. Eine Reorganisation des Gerichtsapparates erwies sich darum als notwendig, weil die bestehende Überlastung

---

68) Die Eingabe der Sektion des Internationalen Arbeitervereins vom 7. 4. 1869 wünschte ein Arbeiterschiedsgericht für alle Anstände „zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als solchen, von beiden Seiten aus ihrer Mitte in gleicher Beisitzerzahl gestellt, unter einem von der Staatsbehörde bezeichneten Obmann" Durch diese Eingabe wurde zum ersten Male in der Schweiz die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte gefordert.

des Zivilgerichtes mit Amtsgeschäften zu einer summarischen Behandlung der Bagatellsachen führte, und um solche handelte es sich hauptsächlich bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsvertrag [69]). Auch wurde den gewerblichen Interessen bei der Rechtsprechung zu wenig Rücksicht getragen. Durch Schaffung eines Spezialgerichtes sollten diese Mißstände behoben werden.

Das Bestehen von Spezialgerichten war damit zu rechtfertigen, daß für einzelne Prozeßarten besonders Neigung und Erfahrung des Richters notwendig ist, andererseits bot die ständige Herbeiziehung eines Fachmannes einen Gewinn für die Rechtsprechung. Die bisherige Gepflogenheit, Sachverständige nur von Fall zu Fall zu Rate zu ziehen, hatte in gewerblichen Angelegenheiten nicht durchweg befriedigt und ließ eine intensive Mitwirkung von Fachleuten in gewerbegerichtlichen Angelegenheiten als wünschbar erscheinen. Gleichzeitig rechnete man mit einer Vermehrung der Streitfälle, die zur richterlichen Entscheidung gelangten, sowohl als Folge der sich ausweitenden Arbeiterschutzgesetzgebung und weil mit den vermehrten gesetzlich geregelten Ansprüchen und Vorschriften die Zahl der beizulegenden Konflikte sich ständig vergrößerte. Infolge der vereinfachten und beschleunigten Rechtsprechung durch das Schiedsgericht ist der Arbeitnehmer auch eher dazu geneigt, eine richterliche Entscheidung herbeizuführen, als dies bei den gewöhnlichen Zivilgerichten der Fall ist. Weiterhin bestand die Möglichkeit, daß der Umfang der Gerichtsbarkeit der gewerblichen Schiedsgerichte ausgedehnt werden konnte.

---

69) Um sich über die Tragweite der Einführung gewerblicher Fachgerichte ein sicheres Urteil bilden zu können, wurde eine Statistik aufgestellt über die im Kanton Basel in den letzten Jahren aus den bestehenden Dienstverhältnissen hervorgegangenen Streitigkeiten, um aus dieser Statistik Anhaltspunkte in Bezug auf die Anzahl der Streitfälle, die Höhe von strittigen Beträgen und auf die hauptsächlich in Frage kommenden Berufsarten zu gewinnen. Aus der Statistik ging hervor, daß nach dem Durchschnitt der 6 Jahre von 1880 bis 1885 jährlich 346 Streitigkeiten aus Anstellungsverträgen vorkamen. Dieses machte 13½% der Durchschnittszahl aller Zivilfälle (2585) aus. Davon entfielen:

1)	Auf das Bauhandwerk	107 Fälle
2)	Auf die dem Fabrikgesetz unterstellten Gewerbe	68 „
3)	Auf die Dienstboten	71 „
4)	Auf die übrigen Berufsarten	100 „
	Insgesamt	346 Fälle

Wenn die auf die Dienstboten entfallenden 71 Fälle abgezogen wurden, verblieben noch 275 Streitsachen. Von diesen waren 260 sogenannte Bagatellstreitigkeiten, bei denen es sich um einen Streitwert von weniger als 100.— Fr. handelte.

Die Einführung gewerblicher Schiedsgerichte in Basel [70]) erfolgte durch das Gesetz von 1889 [71]). Die Aufgaben sollten darin bestehen, Streitigkeiten aus dem Dienst- und Lehrvertrag abzuurteilen. Von dem allgemeinen Zivilgericht unterschied es sich dadurch, daß seine Tätigkeit auf Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis beschränkt war. Es übte auf einem bestimmten Gebiet die staatliche Rechtsprechungsgewalt aus, und seine Urteile waren rechtskräftig. (Im Gegensatz hierzu stand das im Jahre 1897 gegründete Vermittlungsamt, das im öffentlichen Interesse kollektive Streitigkeiten beilegen oder verhüten sollte und dessen Urteilsvollziehung vom Willen der Parteien abhing [72]).

Weitere Streitfälle, z. B. Forderungen aus dem Dienstvertrag und Werkvertrag wurden dem gewerblichen Schiedsgericht vorläufig nicht unterstellt, damit der Charakter des Gerichts nicht verändert und die versuchsweise Betätigung des Schiedsgerichtes durch Zuweisung verschiedener Aufgaben nicht erschwert wurde. Die Gerichte sollten nur dann in den für sie zuständigen Fällen in Tätigkeit treten, falls die Parteien ihre Streitsachen nicht durch die ordentlichen Zivilinstanzen entscheiden lassen wollten.

Für die Ausübung der richterlichen Tätigkeit war eine feste Organisation vorgesehen, damit eine unparteiische Rechtsprechung gewährleistet wurde.

Unter Anlehnung an die in der Volkszählung im Jahre 1888 durch Professor *Bücher* aufgestellten statistischen Erhebungen wurde eine nach Branchen geordnete Gruppeneinteilung entworfen [73]). Für jede Gruppe wird eine doppelte Wählerliste angefertigt; auf der einen werden die Arbeitgeber, auf der anderen die Arbeitnehmer eingetragen. Eine Zusammensetzung des betreffen-

---

70) Während die meisten Kantone das System des deutschen Gewerbegerichtsgesetzes vom 29. 7. 1890, nach welchem die von den berufsangehörigen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gesondert gewählten Gruppenrichter unter Vorsitz eines rechtskundigen Unparteiischen ihres Richteramtes walteten, annahmen, ging Basel von diesem System ab, in dem es den Vorsitz im gewerblichen Schiedsgericht nicht einem besonders zu diesem Zweck gewählten rechtskundigen Unparteiischen übertrug, sondern von Amts wegen den Zivilgerichtspräsidenten mit dem Vorsitz betraute. Das Basler gewerbliche Schiedsgericht unterschied sich von den Bestimmungen der conseils de prud'hommes der Kantone Genf und Neuenburg dadurch, daß es der übrigen Gerichtsorganisation so viel als möglich angepasst war und die Leitung der einzelnen Richterkollegien einem Zivilgerichtspräsidenten übertragen hatte.

71) Gesetz betr. Einzelrichter, Vermittlungsverfahren und gewerbliche Schiedsgerichte vom 29. 4. 1889.

72) Vergl. Seite 50.

73) Siehe Seite 124.

den Gerichtes unter jeweiliger Mitwirkung der Parteien bei jedem einzelnen Fall wäre sonst der Willkür der Parteien ausgeliefert gewesen.

Die erste Wahl der Schiedsrichter fand am 15. 12. 1889 statt. Die Beteiligung war nicht sehr zahlreich [74]), so daß angenommen werden konnte, die gewerblichen Schiedsgerichte würden von denjenigen, für welche sie in erster Linie bestimmt waren, durchaus nicht allgemein als Bedürfnis empfunden. Die Beteiligung an den Wahlen blieb auch weiterhin sehr schwach. Während der Jahre vor dem Kriege kam es sogar so weit, daß manchmal für einzelne Gruppen keine Wahl zustande kam. Von einer Volkswahl konnte nicht mehr gesprochen werden, wenn Personen mit 4 oder 5 Stimmen gewählt wurden. Der Aufwand an Kosten und Vorarbeit zu den Wahlen wurde durch das Interesse der Wähler nicht gerechtfertigt. Von verschiedenen Seiten wurde daher die Frage aufgeworfen, ob die gewerblichen Schiedsgerichte überhaupt noch aufrecht erhalten bleiben sollen, wenn von den Beteiligten so wenig Wert auf die Wahl der Richter gelegt würde. Auf Anfrage wurde jedoch von den verschiedenen Verbänden der Wunsch ausgedrückt, die gewerblichen Schiedsgerichte bestehen zu lassen. Während der Handel kein besonderes Gewicht auf die Beibehaltung legte, sprach sich besonders die Industrie und das Gewerbe sowie die Arbeiterschaft für die Beibehaltung aus. Diese Kreise hielten die Beiziehung von berufserfahrenen Richtern bei Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Diensvertrag nach wie vor für wünschenswert.

Bei den Gerichtsbehörden bestanden jedoch dauernd Bedenken gegen die Nützlichkeit der gewerblichen Schiedsgerichte. Während der Verhandlungen war es vielfach vorgekommen, daß der Arbeiterrichter dem klagenden oder beklagten Arbeiter Recht gab, wogegen der Arbeitgeberrichter dem Arbeitgeber das Recht zusprach, so daß sich beide Stimmen die Waage hielten und der Entscheid dann bei der Stimme des Präsidenten lag.

Infolge der geäußerten Bedenken und infolge der Teilnahmslosigkeit der Wähler wurde eine Änderung des Gesetzes beantragt. Es war beabsichtigt, die Wahl der Schiedsrichter dem Großen Rat zu übertragen. Diese Anregung kam aber nicht zur Ausführung, weil sonst das Vorschlagsrecht für die einzelnen Richter in die Hände der politischen Parteien übergegangen wäre, während es bisher bei den Berufsverbänden lag. Die Wahl der Schiedsrichter geschah dadurch, daß die interessierten Berufsverbände, die Handelskammer, der Gewerbeverband sowie die Arbeitergewerkschaften ihr Vorschläge machten und die einzelnen Stimmberechtigten durch Abgabe ihrer Stimme die rechtsgültige Wahl vornahmen.

74) Von 2705 stimmberechtigten Arbeitgebern stimmten nur 386 und von 5168 Arbeitnehmern nur 923.

Das geänderte Gesetz [75]) vom Jahre 1917 blieb jedoch bei dem jetzigen Wahlmodus und vereinfachte nur die Wahlen [76]), indem nur noch ein einziger Wahlgang vorgesehen ist, bei dem das relative Mehr den Ausschlag gibt, während das bisherige Verfahren den ersten Wahlgang mit absolutem, den zweiten Wahlgang mit relativem Mehr vorgesehen hatte. Eine weitere Vereinfachung bestand darin, daß die Ergänzungswahlen, die fast jährlich stattfinden mußten, nicht mehr erfolgten. Bei der Wahl der Richter wurde von jetzt ab der Ersatzrichter zu gleicher Zeit gewählt. Einer Eingabe des Arbeiterinnenvereins und der Vereinigung für Frauenstimmrecht entsprechend, wurden durch das Gesetz vom 12. 4. 1917 auch weibliche Personen als Wähler und Richter zugelassen.

11. Das staatliche Vermittlungsamt.

Mit der Ausdehnung der Industrie vermehrten sich die Arbeitskämpfe zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Hierbei handelte es sich nicht um Rechtsstreitigkeiten, die auf Grund von Rechtsnormen durch ein gerichtliches Verfahren entschieden werden, sondern um den Ausdruck des Machtverhältnisses, welcher an und für sich keine Rechtsfrage bildet. Diese Streitigkeiten mußten auf dem Wege der Verhandlungen und des Vergleiches geschlichtet werden.

Gegen Ende des vorigen Jahrhunderts erfolgte die Vermittlung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei Kollektivstreitigkeiten, welche die Gefahr des Streiks oder der Aussperrungen in sich bargen oder schon zu solchen geführt hatten, von Fall zu Fall unter Mitwirkung einzelner Mitglieder des Regierungsrates. Diese suchten durch Anbahnung von Vergleichen zu schlichten, ohne daß sie hierzu gesetzlich verpflichtet waren.

Im Laufe der Zeit trat mit der Vermehrung der sozialen Kämpfe das Bedürfnis nach einer gesetzlich vorgeschriebenen Einigungsstelle auf. Diese Stelle sollte den Streitenden nach Möglichkeit Gelegenheit zu einer Verständigung geben und eine Einigung unter Mitwirkung von Unparteiischen und Sachverständigen zu erzielen suchen. Eine Vermittlung war aber nur möglich, wenn die streitenden Parteien volles Vertrauen zu den vermittelnden Stellen hatten.

---

75) Gesetz betr. Änderung der Bestimmungen über die gewerblichen Schiedsgerichte vom 12. 4. 1917.

76) Die Ergebnisse der letzten Wahlen sind im Stat. Jahrbuch des Kt. B.-St. 1932 Seite 326 angegeben.

Man dachte zuerst daran, die Aufgabe des Vermittlungsamtes dem gewerblichen Schiedsgericht zu übertragen. Aber hier ergaben sich Schwierigkeiten, da die Zusammensetzung der Mitgliederzahl aus den einzelnen Gewerben nicht ausreichte, um bei entstehenden Streiks ein Vermittlungsamt zu bilden. Die Errichtung einer solchen Stelle sollte vor allem Arbeitseinstellungen entgegenwirken, und nur wo solche schon erfolgt waren, sollte das Vermittlungsverfahren einsetzen.

Das Basler Gesetz betr. die Errichtung eines Vermittlungsamtes vom 20. 5. 1897 war eines der ersten seiner Art in der Schweiz und enthielt nur 6 Paragraphen. Bei Kollektivstreitigkeiten bestellte der Regierungsrat auf Verlangen einer der beiden Parteien oder in wichtigen Fällen von sich aus ein Vermittlungsamt. Dieses stand unter dem Vorsitz eines Mitgliedes des Regierungsrates oder eines unbeteiligten Dritten und mußte paritätisch zusammengesetzt sein.

Das Erscheinen und Verhandeln war durchaus in das freie Ermessen der Parteien gestellt. Das Gesetz sah im Gegensatz zu den gewerblichen Schiedsgerichten kein Urteil vor, das mit Zwang ausgestattet war. Es fällte einen Schiedsspruch, der den Parteien lediglich zur Annahme empfohlen wurde. Ein Druck auf die Beteiligten wurde insofern ausgeübt, als das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsblatt veröffentlicht wurde. Die Veröffentlichung sollte die Handlungsweise der Parteien und das Urteil des Vermittlungsamtes der Beurteilung bekanntgeben.

Da langfristige Verträge, wie sie heute zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern üblich sind, noch unbekannt waren, wurde von einer zwangsweisen Festsetzung der Bedingungen, unter welchen der Arbeitsvertrag fortdauern sollte, abgesehen. Das Vermittlungsamt sah seine Tätigkeit nur darin, festzustellen, unter welchen Bedingungen den beiden Parteien die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses möglich sein dürfte. Ein Zwangsurteil sollte die Betriebe nicht gefährden, weil befürchtet wurde, durch einen unrichtigen Entscheid würden Industriezweige lahmgelegt oder konkurrenzunfähig gemacht.

Bei der Aufstellung der Verordnung machte die Frage des Charakters des Vermittlungsamtes Schwierigkeiten. In dem Entwurf des Gesetzes wurde das Vermittlungsamt als ein aus Unbeteiligten zusammengesetztes Kollegium aufgefaßt, welches nach Billigkeit und freiem richterlichem Ermessen entscheiden sollte. Die Tätigkeit des Vorsitzenden wurde in den Vordergrund gestellt und war als direkte Verhandlung mit den Parteien gedacht, die auf eine Verständigung hinzielen sollte. Diese Auffassung, welche im Gesetz-Entwurf vorherrschend gewesen war, wurde später nicht mehr vertreten. Der Regierungsrat ging von dem Standpunkt aus, daß ein Rechtsspruch, — denn um einen solchen handelte es

sich bei dem Urteil des aus Unbeteiligten zusammengesetzten Vermittlungsamtes, — ohne Ausführungsmöglichkeit nicht denkbar sei, und auch der Würde des Staates nicht entspräche. Außerdem wurde befürchtet, daß die Mitglieder eines solchen Amtes nicht beurteilen können, was ein Arbeitgeber bewilligen könne, besonders wenn nach den Bestimmungen des Gesetzes bei einem allgemeinen Streik unbeteiligte Vertreter des betreffenden Gewerbes aus andern Kantonen als Richter zugezogen werden mußten.

Entgegen dem Wortlaut des Gesetzes, wonach das Schiedsgericht unter Mitwirkung unbeteiligter Beisitzer zwischen den Ansprüchen der beiden Parteien entscheiden soll, war der Vertreter des Regierungsrates zu Anfang des Jahres 1899, als das Vermittlungsamt zum ersten Male anläßlich eines Kaminfegerstreiks in Tätigkeit trat, von einer entgegengesetzten Auffassung ausgegangen, indem er sich die Beisitzer zum Vermittlungsamt aus den Vertretern der streitenden Parteien auswählte. Die Verhandlungen gaben beiden Kontrahenten Gelegenheit, unter unabhängiger Leitung, die eine ordnungsmäßige Verhandlung garantierte, einen Vergleich, d. h. einen Vertrag abzuschließen. Die Beisitzer waren zwar den streitenden Parteien entnommen, aber auch zugleich Beauftragte ihrer Partei. Sie konnten sich das Recht vorbehalten, den Vertrag zu ratifizieren oder ihn nicht anzunehmen.

Im Laufe der Jahre hatten sich jedoch bei der Anwendung des Gesetzes verschiedene Mängel herausgestellt. Es fehlten Bestimmungen, welche die Parteien zwingen konnten, vor dem Vermittlungsamte zu erscheinen und in Verhandlungen einzutreten. Ferner ließen die Vorschriften über die Zusammensetzung und das Verfahren sehr zu wünschen übrig, namentlich in folgenden Punkten:

1. Es fehlte die Unterscheidung zwischen Vertretern der Parteien einerseits und den Beisitzern (oder Mitgliedern) des Vermittlungsamtes andererseits.
2. Die Voraussetzung des Gesetzes, daß die Beisitzer unbeteiligte Fachleute sein sollten, ließ sich in den meisten Fällen kaum und bei Konflikten großen Umfanges gar nicht erfüllen. Die Fachleute waren fast immer direkt oder indirekt an der Streitsache beteiligt.
3. Das Vermittlungs- und das schiedsgerichtliche Verfahren konnten nicht auseinander gehalten werden.
4. Dem Vermittlungsamte fehlten genügende Kompetenzen zur Erforschung der Ursachen und näheren Umstände eines Konfliktes.
5. Bei Kollektivstreitigkeiten, deren vermittlungsamtliche Behandlung viele Mühe verursachte, oder in Perioden besonders häufiger Konflikte wurde die Leitung des Vermittlungsamtes durch Mitglieder des Regierungsrates für diese im Hinblick auf ihre allgemeine ständig wachsende hauptamtliche

Tätigkeit zu einer zeitraubenden Aufgabe, die ihnen im Interesse ihrer übrigen Angelegenheiten abgenommen werden mußte.

6. Es mangelte der Amtszwang, so daß niemand angehalten werden konnte, die Wahl als Beisitzer anzunehmen.

Da das Vermittlungsamt keine ständige Institution war und in jedem Falle neu bestellt werden mußte, ging oft kostbare Zeit verloren, bis es in Tätigkeit treten konnte. Es fehlte auch die Verpflichtung der Parteien, unter bestimmten Voraussetzungen dem Vermittlungsamt von dem Vorhandensein einer Kollektivstreitigkeit Anzeige zu machen und ihm dadurch ein rechtzeitiges, der Schlichtung förderliches Eingreifen auch dann zu ermöglichen, wenn eine Vermittlung von den Parteien nicht angerufen wurde.

Zwischen den Parteien hatte es häufig Anstände gegeben wegen der Zulassung der Parteivertreter bezw. Beisitzer des Vermittlungsamtes wegen ihrer Zugehörigkeit zum Berufe, auf ihr Verhältnis zum Geschäftsbetrieb und zur Berufsorganisation, ihren Wohnsitz usw., weil hierüber keine Bestimmungen bestanden. Ferner wurden Vorschriften gewünscht, über das Verhalten zwischen organisierten und nicht organisierten Beteiligten vor dem Vermittlungsamt. Für den Fall, daß Vereinbarungen, vor dem Vermittlungsamt abgeschlossen, aber von einer Partei nicht eingehalten wurden, gab es ebenfalls keine Bestimmungen.

Das Departement des Innern hatte schon im Mai 1905 auf verschiedene dieser Mängel aufmerksam gemacht, und es wurde vom Regierungsrat mit der Berichterstattung über eine Revision des Gesetzes beauftragt. Inzwischen wurde aber im Großen Rat ein Antrag gestellt, welcher zur Aufhebung des Vermittlungsamtes führte und an seine Stelle das ständige staatliche Einigungsamt setzte.

12. Das staatliche Einigungsamt.

Eine gänzliche Aufhebung des bestehenden Vermittlungsamtes war nicht erwünscht, da dieses sich in vielen Fällen bewährt und zur Beseitigung und Abschwächung der schwebenden Konflikte beigetragen hatte.

Zunächst war beabsichtigt, das Einigungsamt an das gewerbliche Schiedsgericht anzuschließen. Weil jedoch der Wahlkörper des gewerblichen Schiedsgerichtes nur einen Teil der Arbeitgeber und Arbeitnehmer umfaßte[77]), schien eine solche Vereinigung

77) Viele Arbeitnehmer und Arbeitgeber waren wegen der kurzen Dauer des Aufenthaltes bei den Wahlen zum gewerblichen Schiedsgericht gar nicht stimmberechtigt, ebenso die außerhalb des Kantons Wohnenden, die landwirtschaftliche und weibliche Bevölkerung.

nicht tunlich. Eine große Anzahl von Gewerben hätte keine oder nur eine unzulängliche Vertretung erhalten. Nach eingehender Prüfung erschien es als das Zweckmäßigste, wenigstens teilweise an die Organisation des Vermittlungsamtes anzuknüpfen. Durch das Gesetz betreffend das ständige staatliche Einigungsamt vom 9. 11. 1911 wurde das Verfahren auf eine gänzlich neue Basis gestellt und zweckentsprechend ausgebaut. Das Einigungsamt wurde als selbständige Institution mit wesentlich erweitertem Aufgabenkreis eingerichtet, welches ohne Anrufung der Parteien von Amtes wegen einschreiten konnte.

Das Verfahren wurde sorgfältig geordnet, um eine gründliche und doch verhältnismäßig rasche Behandlung der Streitfälle zu ermöglichen. Auf Grund dieser neuen Bestimmung hoffte man, die künftige Wirkung der staatlichen Einigungsstelle erfolgreicher als bisher zu gestalten, weil die amtliche Stelle in die Lage gesetzt wurde, sich durch ihre Beständigkeit größere Erfahrungen anzueignen und die neuen Vorschriften geeignet waren, das Gefühl der Verantwortung bei den streitenden Parteien zu stärken.

Das Gesetz trat am 1. 3. 1912 in Kraft. Am gleichen Tage erließ das Einigungsamt eine Bekanntmachung, worin auf die Anzeigepflicht der Beteiligten bei Kollektivstreitigkeiten hingewiesen wurde. Außerdem wurde eine Veröffentlichung betreffend die privaten Einigungsämter und Schiedsgerichte erlassen, wonach deren Zulassung von einer regierungsrätlichen Bewilligung abhängig gemacht wurde.

Abmachungen über das Arbeitsverhältnis (Tarifverträge) mußten im Archiv des Einigungsamtes hinterlegt werden.

Nach dem eidgenössischen Gesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken vom 18. 6. 1914 waren sämtliche Kantone zur Einsetzung von ständigen Einigungsämtern verpflichtet, wobei ihnen weitgehende Bewegungsfreiheit in der Organisation, den Befugnissen und in Verfahren zugestanden waren. Sie wurden ermächtigt, den Einigungsämtern schiedsgerichtliche Funktionen zu übertragen. Das Einigungsamt hatte sich außerdem in der Folge auch noch mit den Streitigkeiten zu befassen, die in der Arbeitslosenfürsorge zwischen arbeitslos gewordenen Arbeitern und ihren bisherigen Arbeitgebern entstanden.

Mit dem Aufkommen der Tarifverträge und der Kollektivregelung der Arbeitsverhältnisse trat der Einzelarbeitsvertrag immer mehr in den Hintergrund; dadurch erlangte das Schlichtungswesen eine steigende Bedeutung. Heute spielt das Tarifvertragswesen und das Einigungsamt eine so große Rolle, daß man beide aus der Sozialpolitik nicht mehr hinweg denken kann. Es ist auch kaum noch anzunehmen, daß Arbeitgeber wie Arbeitnehmer dieses Institut missen mögen, wo sie sich unter neutraler

sachkundiger Leitung bei Ausschaltung wirtschaftlicher Kämpfe und unter Wahrung ihrer Interessen über geeignete Grundlagen der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses und der Arbeitsbedingungen verständigen können.

Die sozialpolitische Bedeutung des Einigungsamtes [78]) liegt vor allem darin, daß durch Förderung des Abschlusses von Kollektivverträgen der einzelne Arbeitnehmer von der Unterzeichnung des Vertrages befreit ist. An seine Stelle treten die Ausführungsorgane seines Verbandes, dem er angehört oder angehören sollte. Durch den Zusammenschluß ist trotz der wirtschaftlichen Schwächen des Einzelnen eine gleichberechtigte Macht getreten.

B. Die Sozialversicherung des Kantons Basel-Stadt.

Die bisher betrachteten sozialpolitischen Gesetze und Einrichtungen des Kantons Basel-Stadt stellen einen von zwei Wegen der Intervention des Staates zum Schutze der wirtschaftlich Schwachen dar. Sie bestand in diesem Falle in arbeitsrechtlichen Maßnahmen und erfolgte durch den Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung.

Der zweite Weg ist die Schaffung und der Ausbau einer Sozialversicherung durch die Einführung von Versicherungen, die dem Arbeiter in Zeiten vorübergehender oder dauernder Beschäftigungslosigkeit eine ökonomische Hilfe bieten sollen, wobei diese Beschäftigungslosigkeit in Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter oder Invalidität begründet sein kann.

13. Die Krankenversicherung.

Wie das Fabrikgesetz in Bund und Kanton die zentrale Maßnahme auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes darstellt, so steht die Krankenversicherung im Mittelpunkt der Sozialversicherung.

Die Krankenversicherung des Kantons Basel-Stadt blickt auf eine lange Geschichte zurück. Von dem Zeitpunkt an, in dem zum ersten Male der Ruf nach einem staatlichen Eingreifen erfolgte, bis zu dem Zeitpunkt, da diese Bemühungen einen Erfolg zeitigten, vergingen Jahrzehnte. Die Bestrebungen zur Einführung einer Krankenversicherung von Staats wegen, wie auch die verschiedenen Vorschläge und Lösungsversuche, sind schon von

78) Die Jahresberichte des Einigungsamtes geben im einzelnen Auskunft über die erfolgreiche Tätigkeit dieser Behörde.

Adler [79]) geschildert worden, so daß sich an dieser Stelle eine eingehende Würdigung erübrigt. Um jedoch die Grundlage für die Darstellung der neueren Entwicklung zu schaffen, ist eine kurze Skizzierung der Entwicklungsgeschichte der obligatorischen Krankenversicherung angebracht:

Die Entwicklung der Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt zerfällt in drei Epochen, Die erste umfaßt den Zeitraum bis zum Jahre 1890, in welchem die Arbeiten des Gesetzgebers vorläufig eingestellt wurden, weil keiner der verschiedenen Versuche zur Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung die Billigung der Wählermassen fand. Die zweite Epoche umfaßt die Zeit von 1890 bis zum Jahre 1911, in welcher auf dem Wege über ein Bundesgesetz die Lösung der Krankenversicherungsfrage versucht wurde. Aber erst nach dem Scheitern des Bundesgesetzes vom Jahre 1910, konnten die Bestrebungen im Jahre 1911 zum Abschluß gelangen. Während dieses Zeitraums hatte der Kanton Basel-Stadt davon abgesehen, selbst eine zweckdienliche Regelung anzustreben. Erst im Anschluß an das Bundesgesetz vom 13. 6. 1911 [80]) konnten in der dritten Epoche die Arbeiten auf kantonalem Gebiet wieder aufgenommen werden, weil der Bund von der Einführung einer einheitlichen Krankenversicherung für den gesamten Bereich der Eidgenossenschaft absah, obwohl er auf diesem Gebiet zur Gesetzgebung berechtigt war. Er hatte sich auf den Erlaß eines Rahmengesetzes beschränkt, das die Kantone ermächtigte, die Krankenversicherung auf kantonalem Gebiete insbesondere durch den Erlaß eines Obligatoriums weiter auszubauen.

a) Die obligatorische Krankenversicherung.

Institutionen, die sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Krankenversicherung befaßten, bestanden in den Handwerks- und Gesellenladen, deren Entstehung in das 16. und 17. Jahrhundert zurückreicht und die mit ihren 2000 Mitgliedern den Zünften angegliedert waren. Ferner waren eine Anzahl freiwilliger Hilfskassen unter dem Patronat der Gemeinnützigen Gesellschaft mit 4000 und einige Fabrikkrankenkassen mit 2800 Mitgliedern vorhanden. Die wichtigste Krankenkasse war die allgemeine Krankenpflege, die im Jahre 1863 auf dem Boden der Freiwilligkeit, Gegenseitigkeit und Selbsthilfe gegründet worden war und durch die Zusammenfassung vieler Unbemittelter die Auslagen für evtl. Krankenpflege der Mitglieder bereitstellen sollte. Diese Institution, die über 5000 Mitglieder umfaßte, geriet in eine

79) Adler, a. a. O., Seite 47 ff.
80) Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung.

bedrängte Lage. Sie arbeitete mit Defizit, weil die Zusammensetzung ihrer Mitgliederschaft die Übernahme von vorwiegend großen Risiken bedingte, während Mitgliederschichten mit erfahrungsgemäß geringen Ansprüchen an eine Krankenkasse nur mangelhaft vertreten waren. Namentlich die jugendlichen Arbeiter und Dienstboten hielten sich im Vertrauen auf ihren Gesundheitszustand von der Krankenversicherung fern [81]).

Schon in den 1850er und 1860er Jahren machte sich das Fehlen einer ausreichenden Krankenversicherung in weitgehendem Maße bemerkbar. Weite Kreise, namentlich der ärmeren Bevölkerung, hatten während der herrschenden Cholera-Epidemien aus finanziellen Gründen und mangels einer ungenügenden Versicherung keine Möglichkeit, im Erkrankungsfalle rechtzeitig ärztliche Hilfe herbeizuholen. Der Ruf nach staatlicher Intervention, der in diesen Mißständen seine Erklärung findet, fand seinen Niederschlag in einem Antrag, der im Jahre 1867 im Großen Rat gestellt wurde. Sein Ziel war, durch staatlichen Zwang diejenigen Kreise zur Krankenversicherung anzuhalten, bei denen es sowohl aus sanitären Gründen, als auch im Interesse der obligatorisch zu Versichernden geboten schien.

Da die obligatorische Krankenversicherung zu diesem Zeitpunkt noch in keinem Staat durchgeführt worden war, erwarb sich der Kanton Basel-Stadt das Verdienst, diesen sozialpolitischen Gedanken zuerst in die wirtschaftliche Praxis eingeführt zu haben.

Das Eingreifen des Staates schien auch darum geboten, weil die bestehenden Versicherungs-Institutionen reformbedürftig waren, indem sie teilweise auf einer versicherungstechnisch unzulänglichen Basis aufgebaut waren und für die versicherten Personen keineswegs die Gewähr boten, daß der Versicherungsnehmer im Bedarfsfalle in den Genuß der statutarisch vorgesehenen Leistungen gelangte.

Das eingeholte Gutachten [82]) über die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung suchte, um den Krankenkassen eine breitere Grundlage zu geben, auf dem Wege des Obligatoriums die Personen zu erfassen, welche sich ihrem eigenen und dem allgemeinen Interesse entgegen, vom Beitritt zu einer Krankenkasse fernhielten. Außerdem sollten die Aufenthalter [83]) dem Obligatorium unterstellt und die Arbeitgeber größerer Etablisse-

---

81) Vergl. hierzu: Prof. A. von Miaskowski, Das Kranken- und Begräbnisversicherungswesen der Stadt Basel, Basel 1880, Seite 24 ff. Prof. E. Heiß, Die Krankenversicherungsfrage in Basel, Basel 1883, Seite 3 ff.

82) Christ-Bischoff, Gutachten betr. Obligatorische Krankenversicherung Basel 1874.

83) Personen, die in Basel wohnen, aber noch keine eigentliche Niederlassung besitzen.

ments verpflichtet werden, dafür zu sorgen, daß ihre Arbeiterschaft in ausreichendem Maße gegen die Folgen von Krankheit versichert sei.

Der Regierungsrat stellte sich grundsätzlich auf den Boden des Obligatoriums, wollte aber den Kreis der Versicherungspflichtigen anders umschreiben, und schlug vor, das Obligatorium für die Aufenthalter fallen zu lassen, dafür aber die Arbeitgeber aller Betriebe und die Dienstherrschaften insgesamt zu verpflichten, dafür Sorge zu tragen, daß sich ihre Angestellten einer Krankenkasse anschlössen. Auch der Große Rat erklärte sich mit diesem Vorschlag einverstanden und beschloß: „Behufs Durchführung einer obligatorischen Krankenversicherung im Sinne des am 4. 5. 1868 überwiesenen Anzuges sind alle Arbeiter, namentlich diejenigen in Gewerben und Fabriken, ebenso sämtliche Dienstboten verpflichtet, sich in einer Krankenkasse zu versichern, welche den darüber zu erlassenden Gesetzesbestimmungen entspricht.

Wenn diese Krankenversicherung unterbleibt, so sind die Arbeitgeber und Dienstherrschaften bei vorkommenden Krankheiten ihrer Arbeiter und Dienstboten für die Verpflegungskosten haftbar.

Die Frage, wie weit außerhalb des Kantons Basel-Stadt wohnende Arbeiter aus hiesigen Fabriken und Gewerben ebenfalls zur Krankenversicherung anzuhalten seien, bleibt einstweilen noch offen.

Hinsichtlich der Anbahnung einer allgemeinen Altersversicherung wären zu geeigneter Zeit Untersuchungen durch einen Fachmann vornehmen zu lassen“ [84]).

Bis die Regierung in Ausführung dieses Beschlusses in der Lage war, dem Großen Rat einen durchgearbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen, verging eine Reihe von Jahren, die durch Vorarbeiten ausgefüllt wurden.

So beleuchtete Professor *Miaskowski* [85]) den gesamten Fragenkomplex in einem umfassenden Gutachten. Er arbeitete einen konkreten Gesetzentwurf aus, den er mit einer ausführlichen Motivierung unterbreitete. Der Regierungsrat erklärte sich mit den Grundzügen einverstanden und legte ein Gesetz auf folgender Grundlage vor:

1. Versicherungspflicht aller im Kanton wohnhaften und darin in Dienst und Arbeit stehenden männlichen oder weiblichen Dienstboten, Fabrikarbeiter, Gesellen, Gewerbegehilfen und Lehrlinge bei einer im Kanton bestehenden oder neu zu gründenden, vom Staate anerkannten Kranken- und Begräbniskasse [86]).

84) Großer Rats-Beschluß vom 6. 12. 1875.

85) A. von Miaskowski, Das Kranken- und Begräbnisversicherungswesen der Stadt Basel (Basel 1880).

86) Nach Berechnung von Miaskowski wären bei einer Bevölkerungszahl von 55000 Personen ca. 20000 unter das Obligatorium gefallen.

2. Die Dienst- und Arbeitgeber haben die Bezahlung der Versicherungsbeiträge ihrer Angestellten zu beaufsichtigen, einerseits mit dem Recht von Lohnabzügen, andererseits unter Schadloshaltung der Versicherungskassen im Versäumnisfalle.

3. Der Beitrag des Arbeitgebers beträgt die Hälfte der Prämie.

4. Die obligatorische Versicherung gewährt dem Versicherten im Falle der Erkrankung: bis zum 150. Tage unentgeltliche ärztliche Hilfeleistung und Arznei evtl. Spitalverpflegung oder ein Krankengeld.

Bevor dieser Gesetzentwurf dem Großen Rat zur Beratung vorgelegt werden konnte, hatte sich die Situation in politischer Hinsicht gewandelt. Der liberal-konservativen Mehrheit im Großen Rat war im Jahre 1881 eine freisinnige gefolgt, die das beschränkte Obligatorium, wie es das Gesetz vorsah, von vornherein zu Gunsten einer umfassenden Versicherungspflicht ablehnte. Der Große Rat trat deshalb nicht auf die detaillierte Beratung des Gesetzentwurfes ein, sondern wies ihn zur neuerlichen Prüfung an eine Großratskommission zurück, die sich auf die Wünschbarkeit einer umfassenden Versicherungspflicht einigte.

Der Kommissionsentwurf [87]) machte keine Einschränkung des Kreises der Versicherungspflichtigen, weder auf gewisse Bevölkerungsklassen, noch auf Altersstufen oder Krankheiten. Es wurde die Schaffung einer gegenseitigen, obligatorischen Versicherung angestrebt. Um das Spital nicht zu überlasten, sollte neben der Übernahme der Kosten für Arzt und Apotheke ein Krankengeld gewährt werden, das die Pflege in des Kranken eigener Wohnung ermöglichen sollte. Zu diesem Zwecke wollte die Versicherungsanstalt bei ihr angestellte Ärzte mit der Krankenpflege betrauen. Dieser Entwurf stieß namentlich in Ärztekreisen auf die stärkste Opposition, die den Entwurf grundsätzlich ablehnten, aber auch den Weg wiesen, auf dem die Regelung der Krankenversicherung erfolgen könnte, und zwar auf die Erweiterung der bestehenden Poliklinik. Sie griffen auf den ursprünglichen Regierungsentwurf zurück, der ein beschränktes Obligatorium vorsah.

Der Große Rat trug den Gegenströmungen durch folgenden Beschluß vom 29. 2. 1884 Rechnung:

„1. Der Große Rat tritt auf den Vorschlag einer allgemeinen obligatorischen Krankenversicherung zur Zeit nicht ein.

2. Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Gesetzentwurf betr. Erweiterung der Poliklinik vorzulegen.

---

87) Bericht der Großratskommission zur Vorberatung des Gesetzentwurfs betr. Obligatorische Kranken- und Begräbnisversicherung für den Kanton Basel-Stadt. Dem Großen Rat vorgelegt am 25. 9. 1882.

3. Der Regierungsrat wird ferner eingeladen, den Gesetzentwurf betr. obligatorische Krankenversicherung im Sinne der tunlichsten Ausdehnung des Kreises der Versicherungspflichtigen, der möglichsten Reduktion der Versicherungsbeiträge und einer entsprechenden finanziellen Beteiligung des Staates beförderlich umzuarbeiten."

Da nun der Regierungsrat gleichzeitig über die Umgestaltung der Poliklinik, wie auch über die Förderung der Krankenversicherung im Sinne des Großratsbeschlusses berichten sollte, verstrichen wiederum einige Jahre. Der Große Rat wollte aber bis zur Lösung des gesamten Fragenkreises schon vorläufig einem dringenden Bedürfnis nachkommen und vorerst wenigstens die Inhaber der dem Fabrikgesetz unterstellten Betriebe veranlassen, die Angestellten und Arbeiter zum Beitritt zu einer Krankenkasse zu zwingen. Er überwies im Jahre 1885 einen Antrag der Regierung. Der Regierungsrat ging aber über diesen Antrag hinaus und arbeitete ein Gesetz aus, das nicht nur die in Fabrikbetrieben beschäftigten, sondern alle Arbeiter, Arbeiterinnen und Lehrlinge in Gewerbe, Fabrik und Handwerk dem Obligatorium unterstellte. Er suchte auch durch Subventionierung von privaten Krankenkassen die Krankenversicherung zu fördern. Die Erweiterung des Personenkreises über die Fabrikbetriebe hinaus war namentlich auf die Einwendungen der Arbeitnehmerkreise vorgenommen worden. Dieses Gesetz fand leider die Zustimmung des Volkes nicht, denn es wurde in der Abstimmung vom 11. 9. 1887 verworfen [88]).

Der Gesetzgeber ließ sich durch den ablehnenden Volksentscheid nicht entmutigen, sondern versuchte trotzdem, dem Gedanken der sozialen Krankenversicherung zum Durchbruch zu verhelfen. Regierungsrat *Philippi* unterzog sich der Aufgabe, einen neuen Entwurf fertig zu stellen. Dieser sah eine Versicherungspflicht für alle Personen vor, deren Einkommen 2200.— Fr. im Jahr nicht übersteigt. Mit dem Familienvorstand sollten gleichzeitig die Familienmitglieder dem Obligatorium unterstellt werden. Der Versicherungspflicht konnte durch Beitritt zu einer zu gründenden, öffentlichen Krankenkasse genügt werden, welche ärztliche Hilfe, Pflege im Spital gewährte und für die Kosten der Medikamente aufkam. Weiterhin sollten öffentliche Apotheken errichtet werden. Die Prämien waren zur Hälfte vom Arbeitgeber zu tragen.

Dieser Entwurf stieß auf die Opposition der bestehenden privaten Krankenkassen, sie brachten ihn in der Volksabstimmung vom Jahre 1890 zu Fall [89]).

---

88) 2210 Nein, 1346 Ja. Stimmberechtigt waren 9974.
89) 5017 Nein, 2295 Ja. Stimmberechtigt waren 10 636.

Mit dem negativen Ausgang waren die Kräfte, die zur Schaffung einer obligatorischen Krankenversicherung drängten, vorläufig erschöpft. Die Mißerfolge, die die verschiedenen Regelungen gezeigt hatten, und die allseitige Opposition ließen die Wiederaufnahme der Arbeiten für lange Zeit nicht mehr als opportun erscheinen, so daß der Gesetzgeber während zweier Jahrzehnte auf die Inangriffnahme weiterer Vorarbeiten verzichtete. Mit diesen Mißerfolgen schließt auch die erste Epoche der Geschichte der Basler Krankenversicherung ab. Die Fürsorge gegen Krankheit erfolgte auf dem Wege der Umgestaltung und des Ausbaues der Poliklinik.

b) Die allgemeine Poliklinik.

Bei der Darstellung der obligatorischen Krankenversicherung ist darauf hingewiesen worden, daß der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt im Jahre 1884 beauftragt wurde, einen Gesetzentwurf über die Erweiterung der Poliklinik vorzulegen [90]).

Die Poliklinik war im Jahre 1874 ins Leben gerufen worden, um unbemittelten Kranken ohne Rücksicht auf Heimat und Stand unentgeltliche ärztliche Hilfe zu gewähren und zugleich den Studierenden Gelegenheit zu geben, in die ärztliche Praxis eingeführt zu werden.

In den einzelnen Jahren seit der Eröffnung wurden folgende Konsultationen erteilt:

1875	3 644	1878	10 538	1881	11 689	1884	14 985
1876	5 555	1879	9 613	1882	12 040	1885	12 908
1877	8 469	1880	10 903	1883	13 050	1886	12 251
						1887	11 695
						1888	12 927

Die Einrichtung nahm bereits in den ersten Jahren eine gedeihliche Entwicklung, so daß sie schon in der Mitte der 1880er Jahre an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt war und die Einstellung neuer Hilfskräfte erforderlich wurde. Die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten erwiesen sich auch als ungenügend. Außerdem hatte die Poliklinik keine Möglichkeit, Medikamente gratis an unbemittelte Personen abzugeben, weil ihr die nötigen Kredite fehlten. Auch waren die Ärzte in der Poliklinik wegen Arbeitsüberlastung nicht in der Lage, Hausbesuche in genügender Zahl vorzunehmen.

Der Vorsteher der Poliklinik, Professor Dr. *Massini*, hielt in Anbetracht der gegebenen Verhältnisse einen Ausbau der Anstalt in drei Richtungen für wünschenswert:

---

90) Vergl. Seite 58.

1. Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Ambulatoriums in quantitativer und namentlich auch in qualitativer Beziehung.

2. Ausdehnung der Stadtkrankenpflege auf alle Bedürftigen bezw. Übernahme dieser Aufgabe durch die Poliklinik.

3. Unentgeltliche Verabreichung von Medikamenten, Verbandsstoffen etc. an diejenigen, denen eine Anschaffung aus eigenen Mitteln nicht möglich ist.

Der Regierungsrat suchte nun dem oben erwähnten Großratsbeschluß vom 29. 2. 1884 in der Weise Folge zu leisten, daß er gleichzeitig zwei Gesetzentwürfe ausarbeitete, einen über die obligatorische Krankenversicherung und den anderen über die Neuorganisation der Poliklinik. Beide Entwürfe griffen ineinander und ergänzten sich.

Der Gesetzentwurf vom Jahre 1890 über die Krankenversicherung sah die Errichtung einer öffentlichen Krankenkasse durch den Staat vor. Er bestimmte im einzelnen, welche Personen unter die Versicherungspflicht fielen und dieser Kasse angehören mußten. Es war eine Grenze vorgesehen, welche bestimmten Personen den Beitritt zur Kasse infolge ihres hohen Einkommens verweigerte oder nur gegen Entrichtung einer höheren Prämie gestattete. Andererseits wurde denjenigen ein Beitritt zur Kasse nicht zugemutet, deren finanzielle Lage den geforderten Ansprüchen nicht gewachsen war. Diese letzteren sollten nunmehr die einzelnen Leistungen, welche die öffentliche Krankenkasse ihren Mitgliedern bezw. Versicherten gewährte, von der Poliklinik erhalten.

Um die Poliklinik zweckentsprechend auszubauen, wurde sie vollständig umorganisiert. Die bestehende Verbindung mit dem Spital wurde gelöst und die Poliklinik ausschließlich dem Staate unterstellt. Ärztliche Hilfe sollte durch Sprechstunden im Institute geleistet werden und außerdem in Form von Hausbesuchen für solche Kranke, die sich zur Sprechstunde nicht einfinden konnten. Auf dem Wege einer ausgedehnten Stadtkrankenpflege sollte den minderbemittelten Bevölkerungsschichten Hilfeleistung im Erkrankungsfalle gewährleistet werden.

Eine wesentliche Neuerung bildete die Einführung der unentgeltlichen Abgabe von Medikamenten, welche die notwendige Ergänzung zur kostenlosen Behandlung bildete. Neben der Errichtung einer allgemeinen Poliklinik sollten gleichzeitig die bestehenden Polikliniken, welche den vorhandenen Krankenanstalten wie Frauen- und Kinderspital, Augenheilanstalt usw. angegliedert waren, ebenfalls eine Subvention erhalten.

Die beiden Gesetzentwürfe wurden gleichzeitig im Großen Rat angenommen. Ihre Bedeutung wurde durch die Bevölkerung jedoch verschieden gewertet. Während das Gesetz über die Errichtung einer allgemeinen Poliklinik auf keine Gegnerschaft stieß,

wurde das Gesetz betr. die obligatorische Krankenversicherung im Referendumskampfe und der nachfolgenden Volksabstimmung im Jahre 1890 abgelehnt [91]).

Infolgedessen sah sich der Gesetzgeber gezwungen, das Gesetz über die Poliklinik schon vor dem Inkrafttreten zu revidieren, um es von den Bindungen mit der vorgeschlagenen Krankenversicherung zu lösen.

Die Berechtigung zur unentgeltlichen Benutzung der Poliklinik wurde im revidierten Gesetz [92]) von der Bedürftigkeit abhängig gemacht. Die weiteren Bestimmungen wurden in ihrer ursprünglichen Fassung beibehalten. Die Zahl der nach Maßgabe der festgesetzten Bestimmungen zur Benutzung der Poliklinik Berechtigten wurde auf 25 000 Personen geschätzt.

Das Institut wurde am 1. 1. 1891 eröffnet. Es wurden fünf Assistenzärzte angestellt, denen je ein poliklinischer Bezirk unterstellt wurde. Die Anzahl [93]) der im Ambulatorium behandelten Patienten stieg stark an, wobei sich zeigte, daß die Poliklinik nur wenig (12 %) von jenen Kreisen benützt wurde, die als poliklinikberechtigt anzusehen waren und Anspruch auf die unentgeltliche Lieferung von Medikamenten und Verbandsstoffen hatten. Der Behandlung Nichtberechtigter wurde darum in starkem Maße stattgegeben, um den Medizinstudierenden Gelegenheit in der praktischen Behandlung einer Großzahl von Erkrankungsfällen zu bieten und sie gleichzeitig in die praktische Ausübung des ärztlichen Berufes einzuführen.

Obwohl die Frequenz der Anstalt weiter anstieg und zu einer Vermehrung des ärztlichen Personals, sowie der finanziellen Belastung führte, machten sich wieder Bestrebungen nach Revision

---

91) Vergl. Seite 59.

92) Gesetz betr. die Errichtung einer allgemeinen Poliklinik vom 17. 2. 1890

93) Die nach dem Gesetz zur Poliklinik Berechtigten hatten sich auszuweisen. Vom 1. 1. 1891 bis Ende 1893 wurden 7806 Ausweisbücher abgegeben, welche einer Bevölkerungszahl von 21 631 Personen entsprachen.

In dem Ambulatorium wurden behandelt:
1891 14 091, 1892 16 443, 1893 17 326 Patienten.
Nur 12 % dieser Patienten waren Poliklinikberechtigte.
Die Hauskrankenpflege erreichte folgende Zahlen:

Jahr	Patienten	Spitalverpflegung	Rezepte
1891	6834	894	32 008
1892	8776	1165	39 706
1893	10489	1274	46 561

Die von der Poliklinik verursachten Kosten beliefen sich auf:
1891: 108 083.— Fr. (Budget 110 000.— Fr.)
1892: 131 131.— „ („ 123 700.— „)
1893: 146 962.— „ („ 146 500.— „)

geltend, denen der Regierungsrat jedoch keine Folge leistete. Insbesondere war er gegen eine Erweiterung des Kreises der Berechtigten. Außerdem wollte er die Ergebnisse des Bundes in Bezug auf die Verwirklichung einer einheitlichen Krankenversicherung auf eidgenössischem Boden abwarten, bevor er zur Revision der kantonalen Bestimmungen schritt.

Die eidgenössische Regelung ließ jedoch lange auf sich warten. Nachdem das erste Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung am 20. 5. 1900 mit 341 714 Nein gegen 148 035 Ja verworfen worden war, nahmen die Vorarbeiten zu einem neuen Gesetz geraume Zeit in Anspruch; in Basel ließ man sie nicht ungenützt verstreichen.

Unter der Voraussetzung, daß ein eidgenössisches Gesetz zustande kam, sollte nunmehr eine staatliche Krankenversicherungsanstalt ins Leben gerufen werden, wozu am 13. 4. 1911 vom Großen Rat folgender Beschluß gefaßt wurde:

„Der Regierungsrat wird eingeladen, die Vorarbeiten für die Reorganisation der allgemeinen Poliklinik so zu fördern, daß das revidierte Poliklinik-Gesetz auf den Zeitpunkt des Herauskommens des eidgenössischen Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes in Wirksamkeit treten kann."

Mit der Annahme [94]) des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom Jahre 1911 schließt die zweite Epoche der kantonalen Regelung der Krankenversicherung und Krankenpflege ab, die durch den Verzicht auf ein allgemeines Obligatorium in der Krankenversicherung gekennzeichnet ist und sich auf die Gewährung der unentgeltlichen Krankenpflege für Bedürftige auf dem Wege über die Errichtung einer allgemeinen Poliklinik beschränkte. Eine neue Entwicklung auf dem Gebiete der obligatorischen Krankenversicherung wurde angebahnt durch das Bundesgesetz vom 13. 6. 1911, das die Anpassung der bestehenden kantonalen Bestimmungen an den eidgenössischen Erlaß erforderte und dem Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit gab, ein beschränktes Obligatorium im Rahmen des Bundesgesetzes zu erlassen.

c) Die öffentliche Krankenkasse.

Das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. 6. 1911 bedeutete für die kantonal-baselstädtische Gesetzgebung auf dem Gebiete der Krankenversicherung einen starken Impuls, indem es zwei weittragende Fragen in den Kompetenzbereich des Kantons stellte, nämlich die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung und die Errichtung einer öffentlichen Krankenkasse.

---

94) Die Volksabstimmung ergab 287 500 Ja gegen 241 426 Nein.

Gleich nach der Annahme des Bundesgesetzes machten sich Bestrebungen für den Erlaß eines Obligatoriums geltend. Schon im Jahre 1912 wurde der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen und darüber zu berichten, ob nicht auf das Inkrafttreten des Bundesgesetzes, die Krankenversicherung allgemein für obligatorisch erklärt werden sollte. Da außerdem seit einiger Zeit Tendenzen zur Revision der Poliklinik bestanden, wurde dem Großen Rat im Jahre 1912 ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt.

Es war nicht angängig, die Neuordnung der Poliklinik und den Erlaß eines Obligatoriums im gleichen Gesetz zu regeln, da das geltende Bundesgesetz untersagte, im Falle des Erlasses eines kantonalen Obligatoriums den Versicherungsbestand einer einzigen öffentlichen Kasse zu übertragen. Es verlangte vielmehr freie Kassenwahl, so daß zur Erfüllung der Versicherungspflicht der Beitritt zu einer beliebigen vom Bunde anerkannten privaten Krankenkasse genügte.

Zur Regelung des Gesamtkomplexes wurde daher der Erlaß zweier Gesetze erforderlich, welche die obligatorische Krankenversicherung und die Errichtung der kantonalen öffentlichen Krankenkasse regelten.

1. Das kantonale Obligatorium.

So sehr der Regierungsrat ein Obligatorium vom allgemeinen sozialen Standpunkt aus für begrüßenswert erachtete, glaubte er doch nicht, daß ein Gesetz mit umfassendem Obligatorium von den Wählern angenommen würde. Diese Stellungnahme der Wähler war mit aller Wahrscheinlichkeit anzunehmen, weil schon zweimal kantonale Gesetze, die ein beschränktes Obligatorium vorsahen, vom Volke verworfen worden waren und auch im Bund der erste Versuch einer einheitlichen Regelung am Obligatorium scheiterte.

Da es sich demnach nur um die Einführung eines beschränkten Obligatoriums handeln konnte, waren vorerst die Grenzen der Versicherungspflicht festzusetzen. Der Gesetzgeber beschränkte sich auf die Erfassung der wirtschaftlich schwachen Personen, indem er für Einzelpersonen eine Einkommensgrenze von 1000.— Fr. und für Familien eine solche von 1500.— Fr. festsetzte.

Am 19. 11. 1914 wurde das Gesetz betr. die obligatorische Krankenversicherung angenommen und damit kamen die jahrzehntelangen Bemühungen des Kantons Basel-Stadt um die Errichtung einer obligatorischen Krankenversicherung zum vorläufigen Abschluß.

2. Die öffentliche Krankenkasse.

Parallel mit den Vorarbeiten zum Erlasse eines Obligatoriums gingen die Bestrebungen zur Revision der Bestimmungen über die allgemeine Poliklinik.

Die wichtigste Aufgabe bestand darin, die neue Organisation den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung anzupassen, damit die an die Stelle der Poliklinik tretende öffentliche Krankenkasse die Anerkennung des Bundesrates erhielt und somit Anspruch auf Bundesbeiträge erheben konnte.

Die notwendigen Änderungen waren:

1. Die Umgestaltung der Poliklinik in eine auf Gegenseitigkeit beruhende Krankenkasse.
2. Die Gewährung bestimmter minimaler Versicherungsleistungen.
3. Die Einführung der freien oder bedingt freien Ärztewahl.
4. Die Gewährung der Freizügigkeit.
5. Die Mitwirkung bei der Unfallversicherung.

Diese Änderungen wurden im Gesetz betr. die öffentliche Krankenkasse vom 12. 3. 1914 festgelegt, welches an die Stelle des Gesetzes über die allgemeine Poliklinik trat.

Die öffentliche Krankenkasse [95]), die mit ihrer Vorgängerin kaum mehr eine Ähnlichkeit aufweist, umfaßt fünf Kategorien von Mitgliedern:

1. Versicherte mit vollem kantonalen Beitrag.
2. Versicherte mit kantonalem Beitrag von zwei Dritteln der Prämie.
3. Versicherte mit kantonalem Beitrag von einem Drittel der Prämie.
4. Von ihren Arbeitgebern Versicherte.
5. Auf eigene Kosten Versicherte.

Die Kasse wurde am 1. 10. 1914 eröffnet, allerdings nicht in vollem Umfange, sondern vorläufig erst für die Mitglieder der 1., 4. und 5. Klasse. Sie wurde also vorerst für Mitglieder mit vollem, sowie ohne kantonalem Beitrag eröffnet. Von der Versicherung der Pflichtigen, die nur Anspruch auf einen teilweisen kantonalen Zuschuß hatten, wurde zunächst abgesehen. Der Regierungsrat ging dabei von der Erwägung aus, daß die Personenkreise, die

---

95) Die Zahl der Mitglieder und die Leistungen der öffentlichen Krankenkasse siehe Stat. Jahrbuch Kt B.-St. 1932, Seite 266 ff.
Die Staatsausgaben für die öffentliche Krankenkasse siehe Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 298.

nach den alten gesetzlichen Bestimmungen poliklinikberechtigt und nicht bei einer andern Kasse versichert waren, automatisch in den Genuß der Mitgliedschaft der öffentlichen Krankenkasse gelangen sollten.

Es stellte sich aber heraus, daß eine große Zahl dieser Poliklinikberechtigten nicht in die Kasse aufgenommen werden konnte, weil die Revision ergab, daß sie auf Grund ihrer Einkommensbezüge keinen Anspruch auf den vollen kantonalen Beitrag hatten, doch auch nicht in der Lage waren, den vollen Beitrag aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

Diese Mittelklassen gingen somit der unentgeltlichen Krankenpflege verlustig. Ähnliche Erscheinungen zeigten sich bei der Revision der Mitgliederlisten, bei denjenigen Mitgliedern, die Anspruch auf den vollen Beitrag hatten. Hier stellte sich heraus, daß ca. 2500 Personen als Mitglieder aufgenommen worden waren, deren Einkommen sich inzwischen erhöht hatte, so daß sie auch aus der Gruppe der unentgeltlich Versicherten herausfielen. Aber auch diesen Kreisen konnte die Bezahlung der vollen Prämie nicht zugemutet werden. Die Eröffnung der Kasse für die restlichen Klassen mußte deshalb früher als beabsichtigt erfolgen.

Die starke Geldentwertung seit 1914 brachte trotz absoluter Steigerung der Einkommen während der Kriegszeit eine relativ größere Verarmung der minderbemittelten Kreise mit sich. Die für die Klasseneinteilung der öffentlichen Krankenkasse gewählten Einkommensgrenzen entsprachen somit nicht mehr den Einkommensverhältnissen der Kriegszeit, so daß verschiedentlich, auch noch nach dem Kriege, eine Erhöhung der Einkommensgrenze erfolgen mußte. (Großratsbeschlüsse vom 10. 10. 1918 und 23. 11. 1922).

In zwei Richtungen wurde der Umbau der öffentlichen Krankenkasse und dem damit zusammenhängenden Obligatorium vorgesehen: durch die Gewährung einer kantonalen Stillgeldprämie und durch die Bemühungen zur grundsätzlichen Erweiterung des Obligatoriums auf die Krankengeldversicherung.

a) Die kantonale Stillgeldprämie.

Der Große Rat hatte sich dem Vorschlag zur Einführung einer allgemeinen kantonalen Stillgeldprämie angeschlossen. Er sah in der Gewährung von Prämien das Mittel, den Verdienstausfall von stillenden Müttern teilweise zu ersetzen. Die kantonale Prämie wurde somit jeder bei einer vom Bunde anerkannten Krankenkasse versicherten Wöchnerin gegeben [96]).

---

96) Die kantonale Stillprämie wurde ausgerichtet:

Jahr	Mitglieder	Jahr	Mitglieder
1923	630	1929	811
1926	712	1932	851

Vergl. hierzu Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 267—268.

Die Bestimmungen konnten aber nicht in das Gesetz betr. die öffentlichen Krankenkasse aufgenommen werden, weil es zugleich die Statuten dieser Kasse darstellte, so daß hierüber ein besonderes Gesetz betr. ein kantonales Stillgeld am 30. 6. 1921 erlassen wurde.

b) Die Krankenversicherung.

Bei der Beratung betr. die Errichtung der öffentlichen Krankenkasse wurde bereits die Frage geprüft, ob neben der Krankenpflegeversicherung nicht auch eine Abteilung für Krankengeldversicherung einzurichten sei. Man sah hiervon jedoch vorläufig ab, um unnötige Komplikationen zu vermeiden, die sich aus der Doppelstellung der beiden Mitgliedergruppen, die sich für Pflege und für Krankengeld versichern ließen, zwangsläufig ergeben würden. Aber schon in den Jahren 1919 und 1920 machten sich neuerdings Bestrebungen geltend, die die Errichtung eines Obligatoriums der Krankengeldversicherung forderten.

Diese Versicherung war im Kanton Basel-Stadt im Verhältnis zur Krankenpflegeversicherung relativ wenig entwickelt. Ein Ausbau der Krankengeldversicherung wäre vom sozialhygienischen Standpunkt aus sehr wünschenswert gewesen, aber aus rein finanziellen Gründen gelangte der Regierungsrat zu einer ablehnenden Haltung. Er beantragte, von den gestellten Anträgen Abstand zu nehmen, umsomehr, als auch mit erheblichen Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Altersfürsorge zu rechnen war, und außerdem die kantonale Altersversicherung vor der Einführung stand.

Der Große Rat achtete aber nicht so sehr auf die finanziellen Bedenken, sondern wünschte ein noch eingehenderes Studium der ganzen Materie und überwies die Angelegenheit an eine Kommission. Diese vertrat die Ansicht, daß der weitere Ausbau der Krankengeldversicherung einem Bedürfnis entspräche, obwohl der Kanton in der Krankenpflegeversicherung durch Einbezug von nahezu $^3/_4$ der Bevölkerung eine sehr weitgehende Krankenfürsorge getroffen hatte [97]). Es blieb noch die Frage zu klären, ob die Krankengeldversicherung durch kantonale Beiträge unterstützt werden sollte, entweder durch Prämienbeiträge an die Bedürftigen oder in Verbindung mit einem Obligatorium für versicherungsbedürftige Personen.

Die Kantone waren nach dem bestehenden Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Kreise obligatorisch zu

---

97) Vergl. hierzu Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 266 ff.

erklären und unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen öffentliche Krankenkassen einzurichten. Nimmt ein Kanton die Beiträge bedürftiger Kassenmitglieder ganz oder teilweise auf sich, so gewährt der Bund Beiträge bis zu einem Drittel dieser Auslagen.

Dem Bundesrat steht hierfür jedoch nur ein beschränkter Kredit zur Verfügung, und er kann das zulässige Maximum nach freiem Ermessen bestimmen. Bei einem jährlichen kantonalen Aufwand von rund 1 000 000.— Fr. bezahlte der Bund einen Beitrag von 50 000.— Fr. also rund 5 %. Durch die Einführung der Krankengeldversicherung in Basel-Stadt würden sich auch die Lasten des Kantons erhöhen, so daß der Bundesbeitrag entsprechend höher würde. Die zu erwartenden Bundesbeiträge an die Krankengeldversicherung würden jedoch nicht so hoch sein, daß sie die finanziellen Leistungen des Kantons nennenswert entlasteten.

Wie bei der Krankenpflegeversicherung ein allgemeines Obligatorium nicht in Frage kam, sondern nur ein solches für bedürftige Kreise, bei denen eine Notlage im Krankheitsfalle vorausgesetzt werden kann, so auch bei der Krankengeldversicherung. Eine Krankenversicherung ist aber nur dann vollständig oder als ideal zu bezeichnen, wenn die wirtschaftlich schwache Bevölkerung sowohl für Krankenpflege, als auch für Krankengeld versichert ist, damit sie im Krankheitsfalle nicht nur unentgeltliche ärztliche Behandlung, sondern auch noch Mittel für ihren Lebensunterhalt erhält.

Wenn sich nun ein großer Teil der Bevölkerung der Einsicht für die Notwendigkeit des vorsorglichen Schrittes der Versicherung entzieht oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage ist, eine Versicherung einzugehen, bleibt zur Erzielung einer durchgreifenden sozialen Fürsorge kein anderer Weg übrig, als für diese Bevölkerungsschichten neben der Krankenpflegeversicherung auch eine Krankengeldversicherung mit kantonaler Unterstützung durch Prämienbeiträge für obligatorisch zu erklären.

Die Einführung der obligatorischen Krankengeldversicherung entsprach einem Bedürfnis, und ihrer Durchführung lagen keine weiteren Schwierigkeiten im Wege. Nur die finanzielle Rücksichtnahme gab den Ausschlag, auf den Ausbau der Krankengeldversicherung vorläufig zu verzichten. Es war eine Ermessensfrage, ob vom sozial-wirtschaftlichen Standpunkt aus, auch mit Rücksicht auf die zur Verfügung stehenden Mittel des Kantons, sich die beträchtlichen Ausgaben rechtfertigen ließen.

14. Die Arbeitslosenfürsorge und die Arbeitslosenversicherung.

Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung stieß zunächst auf Schwierigkeiten, weil das Fehlen von statistischen Daten, den versicherungstechnischen Aufbau erschwerte und eine auf lange Sicht berechnete Lösung verhinderte. Der Gesetzgeber war aus diesem Grunde genötigt, vorerst auf dem Wege der reinen Fürsorgetätigkeit die Mittel zur Milderung der Not der Arbeitslosen bereit zu stellen.

a) Die Arbeitslosenfürsorge.

Die Fürsorge für die Arbeitslosen war in der ersten Zeit[98]) des Auftretens der Beschäftigungslosigkeit ganz der privaten Fürsorgetätigkeit überlassen. Sie erstreckte sich in Basel bei größerer Arbeitslosigkeit hauptsächlich auf zwei Gruppen von Arbeitern, die Bauarbeiter, deren Arbeitslosigkeit mehr oder weniger saisonmäßig bedingt war, und die Textilarbeiter (Seidenbandweberei), deren Arbeitslosigkeit durch Modewechsel beeinflußt war. Während die Arbeitslosigkeit der Bauarbeiter regelmäßig jeden Winter zu erwarten war, fehlten für das Auftreten in anderen Beschäftigungszweigen jegliche Anhaltspunkte. Es wurden von Fall zu Fall private Hilfskommitees gebildet, die den Folgen der Arbeitslosigkeit zu steuern suchten. So beschäftigte das Baukollegium auf Veranlassung einer privaten Hilfskommission im Jahre 1861 Arbeitslose bei öffentlichen Arbeiten, oder im Jahre 1865 stellte das „private Hilfskommitee für brotlose Arbeiter" einen Antrag auf Verwendung von Arbeitslosen bei öffentlichen Arbeiten. Das Hilfskommitee unterstützte die Notleidenden aus freiwilligen Gaben mit Naturalien. Geld wurde nur für verfallenen Hauszins gegeben oder ein Reisezuschuß für solche Arbeitnehmer gewährt, die in ihre Heimat zurückkehren oder auswandern wollten.

Im Winter 1890/91 erhob sich die Frage der Arbeitslosenfürsorge dringender als je, als infolge einer strengen, andauernden Kälte das gesamte Baugewerbe mehrere Monate völlig brach lag. Auch diesmal wurden wieder Sammlungen durch ein privates Hilfskomitee veranstaltet. In wenigen Tagen wurden 25 000 Fr. gesammelt, wovon 21 000 Fr. verwendet wurden, so daß der Staat nicht einzugreifen brauchte. Die Restsumme wurde der Staatskasse zur späteren Verwendung für gleiche Zwecke überwiesen.

98) Siehe auch Hans Joneli, Arbeitslosenfürsorge im alten Basel, Sonderdruck aus Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Band VI.

Im Jahre 1892/93 mußte bei größerer Arbeitslosigkeit die Hilfe der Regierung in Anspruch genommen werden. Sie bewilligte 10 000 Fr. Die Unterstützungen waren zur Gewohnheit geworden, aber die Zahl der Arbeitslosen war so hoch angestiegen, daß die private Wohltätigkeit nicht mehr ausreichte, so viele Arbeitslose zu betreuen. Dazu kam als unausbleibliche Folge der wiederkehrenden Arbeitslosigkeit, daß die Gebefreudigkeit der noch im Verdienst Stehenden nachließ. Die Regierung mußte schließlich daran denken, das soziale Übel der Arbeitslosigkeit auf gesetzgeberischem Wege zu mildern.

Die kantonalen Bestrebungen zur Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung führten (analog der Entwicklung der Krankenversicherung) vorerst zu keinem Erfolg, indem im Jahre 1900 ein Gesetz über die Errichtung einer staatlichen Versicherungsanstalt für Arbeitslose (Entwurf *Adler)* verworfen wurde [99]). Nach dem Scheitern der Arbeitslosenversicherung mußte die Hilfeleistung wieder auf dem Wege der Fürsorgetätigkeit erfolgen und der Regierungsrat wurde beauftragt, Maßnahmen vorzuschlagen, wie den durch die Arbeitslosigkeit veranlaßten Übelständen abgeholfen werden könnte.

In Durchführung dieses Auftrages wurde durch Großrats-Beschluß vom 30. 10. 1901 eine ständige Kommission bestellt, der zweierlei Aufgaben übertragen wurden. Sie sollte die zur Fürsorge für die Arbeitslosen geeignet erscheinenden Maßnahmen gemäß den Beschlüssen des Regierungsrates durchführen und die geeignet erscheinenden Untersuchungen zur Vorbereitung des Erlasses gesetzlicher Bestimmungen veranlassen. Ferner sollte sie zur Einschränkung und Verhütung der Arbeitslosigkeit und zur Fürsorge für die Arbeitslosen geeignete Schritte vorschlagen.

Da die Institution als ständige Einrichtung organisiert war, bildeten sich im Laufe der Jahre in der Behandlung der Arbeitslosenfürsorge feste Grundsätze. Die Kommission sammelte die notwendigen Erfahrungen, auf Grund derer sie positive Vorschläge zur Regelung der Arbeitslosenfrage machen konnte. Durch Ausführung dieser Vorschläge [100]) wurde eine gewisse Einschränkung der Arbeitslosigkeit und eine Verminderung der Not erzielt, vor allem durch Arbeitsvermittlung und mit Notstandsarbeiten, doch war die Einrichtung nicht als ideal zu bezeichnen.

Einerseits wurde sie von einem Teil der Arbeiter als Armenfürsorge angesehen, was von der Inanspruchnahme abschreckte, andererseits aber veranlaßte die Regelmäßigkeit, mit der das Büro, das jeden Winter die Unterstützungstätigkeit aufnahm, Unterstützung gewährte, auch viele Arbeitnehmer, sich auf diese

99) Vergl. Seite 78.

100) Mangold, Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt. (Basel 1903).

Winterunterstützung zu verlassen und die eigene Vorsorge zu vernachlässigen. Die Kommission kam daher zu dem Ergebnis, daß das gegenwärtige System der Hilfeleistung auf die Dauer unhaltbar sei und durch die Errichtung einer Arbeitslosenversicherung abgelöst werden sollte. Ein Gesetz [101]) konnte auch auf den 2. 5. 1910 in Kraft gesetzt werden.

Krieg und Nachkriegszeit.

Der Weltkrieg brachte teilweise einen Rückgang der Zahl der Arbeitslosen mit sich. Das war darauf zurückzuführen, daß die kriegspflichtigen Ausländer in ihre Heimat zurückkehrten und andere ausländische Arbeiter wegen der Grenzsperre nicht ins Land kommen konnten. Außerdem entzog das Truppenaufgebot der Schweiz viele Arbeiter ihrer beruflichen Arbeit. Die für die Kriegsrüstung arbeitenden Industrien des Kantons Basel-Stadt waren gut beschäftigt, dagegen herrschte im Baugewerbe und bei den kaufmännischen Angestellten große Arbeitslosigkeit, ebenso in den weiblichen Berufen unter den Wäscherinnen, Putzerinnen, Glätterinnen, Tagelöhnerinnen etc. Die Truppenentlassungen vermehrten auch bald wieder die Zahl der männlichen Arbeitslosen in Basel. Auch die Stockung in der Einfuhr von Rohmaterialien steigerte die Arbeitslosigkeit.

Gegen Ende des Krieges ließen die Aufträge des Auslandes an die Schweiz nach, und da außerdem noch Roh- und Hilfsstoffe fehlten, mußte in kürzester Zeit mit größerer Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Weil aber gleichzeitig große Knappheit an Lebensmitteln herrschte, konnten manche überschüssigen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft Beschäftigung finden und die Ertragsfähigkeit des Bodens durch sorgfältigere Bearbeitung erhöhen.

Um einem Teil der Arbeitslosen Beschäftigung zu verschaffen, wurden Notstandsarbeiten [102]) ausgeführt, wofür der Große Rat 838 535 Fr. zur Verfügung stellte. Das Departement des Innern wurde außerdem beauftragt, mit dem in Basel errichteten kantonalen Amt für Arbeitslosenfürsorge in Verbindung zu treten, um die sofortige Inangriffnahme der Arbeiten für den neuen Rangier-Bahnhof auf dem Muttenzerfeld zu erreichen, damit weitere Arbeitsgelegenheit für die Arbeitslosen geschaffen wurde.

Die Durchführung der Arbeitslosenfürsorge, die zuerst dem öffentlichen Arbeitsnachweis übertragen worden war, beanspruchte jetzt einen größeren Beamtenapparat, so daß ein besonderes selbständiges Amt für Arbeitslosenfürsorge eingerichtet werden mußte.

---

101) Gesetz betr. Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse vom 16. 12. 1909.

102) Bericht des Regierungsrates betr. Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vom 27. 3. 1919.

Gegen Ende des Jahres 1920 brach eine neue allgemeine Wirtschaftskrise herein. Sie nahm allmählich immer schärfere Formen an. Absatzstockungen in der Exportindustrie, Schließung von Fabriken, Arbeitslosigkeit, Überschwemmung des schweizerischen Marktes mit billigen Waren infolge Ausnutzung der Valutaverhältnisse waren Folgeerscheinungen dieser Krise, welche eine internationale Erscheinung wurde und alle Länder heimsuchte. Die Krise konnte mit den vorhandenen Mitteln nicht behoben, sondern höchstenfalls gemildert werden. Der Kanton Basel-Stadt bemühte sich daher, alle Maßnahmen zu treffen, die eine Linderung der Not herbeizuführen vermochten, wobei er natürlich die von den Folgen der Krise am härtesten betroffene Arbeiterschaft in erster Linie berücksichtigte.

Die Arbeitslosigkeit in Basel-Stadt [103]) nahm weiter zu, da die Inflation in den Nachbarstaaten, vor allem in Deutschland, einen unheilvollen Einfluß auf die Industrien in Basel ausübte. Die billigen Angebote dieser ausländischen Industrien machten die einheimischen Firmen konkurrenzunfähig. Sogar die chemische Industrie rechnete schon mit teilweiser Einstellung der Arbeit. Es drohte eine umfangreiche Arbeitslosigkeit, weshalb rechtzeitig Vorkehrungen getroffen wurden. Durch Notstandsarbeiten und durch die Tätigkeit einer technisch befriedigenden Arbeitsvermittlung sollte die Arbeitslosigkeit in Basel vermindert werden. Als Notstandsarbeiten kamen hauptsächlich Bauarbeiten in Frage, und hierdurch konnte der Wohnungsbau gefördert werden.

Das Departement des Innern ordnete an, daß Überzeitarbeit nur in äußersten Notfällen und wenn auf andere Art die Arbeit nicht bewältigt werden konnte, gestattet werden sollte. Die Arbeitsaufnahme durch ausländische Arbeiter wurde von einer Bewilligung des öffentlichen Arbeitsnachweises abhängig gemacht und außerdem angeordnet, daß neue Bewilligungen nur erteilt werden dürften, wenn im entsprechenden Beruf keine Arbeitslosigkeit zu verzeichnen war. Eine Arbeitsbewilligung wurde auch in diesem Falle nur für kurze Frist erteilt.

Gestützt auf den Bundesrats-Beschluß vom 8. 4. 1920 betr. Bekämpfung der Wohnungsnot wurden ebenfalls Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit ergriffen, indem die Freizügigkeit und damit der Zuzug von Arbeitskräften für solche Industrien und Gewerbe, in denen Arbeitslosigkeit in erheblichem Maße vorhanden war, beschränkt wurde.

Die den Arbeitslosen in Basel gewährten Unterstützungen reichten höchstens zur Deckung der Ausgaben für Wohnung und Nahrung, aber die im Laufe der Zeit notwendig werdende Ergän-

103) Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 279.
Der Wochenbericht des Arbeitsnachweises meldete z. B. für den 27. 11. 1920 556 männliche und 229 weibliche Personen arbeitslos, dazu kamen noch 950 als vorübergehend arbeitslos eingeschriebene Textilarbeiterinnen.

zung der Kleider, der Wäsche und des Hausrates konnten von dieser Unterstützung nicht bestritten werden, wodurch ein großer Teil der Haushaltungen der Arbeitslosen in Verfall oder Verschuldung geriet. Um diese Folgen zu vermeiden und die vielen Arbeitslosen und ihre Familien nicht vollständiger Verelendung preiszugeben, wurde im Auftrage der Arbeiter-Union am 23. 6. 1921 ein Antrag eingereicht, den Arbeitslosen eine Extrazulage oder einen Anschaffungsbeitrag zu gewähren, welchem der Große Rat auch Folge leistete. (Großratsbeschluß betr. einmalige Extra-Unterstützung von Arbeitslosen vom 7. 7. 1921.)

Ein weiterer Antrag bewirkte, daß die Arbeitslosen von Staats wegen gegen Krankheit und Unfall versichert wurden, wobei sich die Versicherung auf Krankenpflege und Krankengeld erstreckte.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hatte sich inzwischen weiter verschlechtert, so daß es bei der einmaligen Bewilligung einer Extrazulage nicht bleiben konnte. Wie groß die Arbeitslosigkeit war, geht daraus hervor, daß im Jahre 1921 das Personal des Arbeitslosenamtes von 12 Beamten auf 28 erhöht werden und weitere Büroräume in Benutzung genommen werden mußten.

In einer schlimmen Lage befanden sich auch viele selbständige Erwerbende, kleine Handwerksmeister, Schuhmacher, Schneider u. a., die ausschließlich auf die Kundschaft der Arbeiterkreise angewiesen waren. Durch den Lohnabbau [104]) und die Arbeitslosigkeit ihrer Kundschaft waren sie stark in Mitleidenschaft gezogen. Aber wiewohl sie durch die Wirtschaftskrise teilweise selbst arbeitslos wurden und einen entsprechenden Verdienstausfall erlitten, hatten sie keinen Anspruch auf die gesetzliche Arbeitslosenunterstützung. Auf Grund dieser Tatsachen beschloß der Große Rat, allen Kantonseinwohnern, die infolge der Wirtschaftskrise hilfsbedürftig waren und deren Einkommen die zur Feststellung der Berechtigung zum Bezuge der Arbeitslosen-Unterstützung aufgestellten Normen (Notstandsgrenze) nicht erreichten, aus kantonalen Mitteln Unterstützungen in Form von Beiträgen an die notwendigen Lebensbedürfnisse und die Wohnungskosten zu gewähren und zu diesem Zwecke vorläufig einen Kredit von 100 000 Fr. zu bewilligen.

Die Verhältnisse des Arbeitsmarktes hatten im Laufe der Zeit [105]) eine weitere Verschlechterung erfahren. Man befürchtete sogar einen noch stärkeren Niedergang, wenn die vom Staate

---

104) Vergl. hierzu die Jahresberichte des staatlichen Einigungsamtes.

105) Die Zahl der Stellensuchenden stieg im Januar 1922 auf 6936 (4536 männl., 2400 weibl.), im Januar 1921 waren es 4743 (2526 männl., 2217 weibl.). Vergl. auch Jahresberichte des öffentlichen Arbeitsnachweis und Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1923, Seite 154.

subventionierte Bautätigkeit zum Stillstand kommen würde. Von dem durch die Bundesversammlung am 13. 10. 1922 gewährten neuen Kredit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurden dem Kanton Basel-Stadt 1 500 000 Fr. überwiesen. Der größte Teil dieser Summe wurde zur Ausführung von Bauarbeiten verwendet (Erstellung des Mustermessegebäudes etc.) und außerdem wurden 50 000 Fr. für bauliche Arbeiten an Private gegeben, wofür diese nur kleine Reparaturarbeiten an Werkstätten und Geschäftsräumen ausführen lassen durften. Weiterhin wurden Tiefbauarbeiten (Kanalisierung und Erstellung von Straßen) vorgesehen, Arbeiten, für die sich die ungelernten Arbeitslosen sehr wohl eigneten [106]).

Durch den Bundesratsbeschluß betr. Abbau der Arbeitslosenfürsorge und betr. teilweise Einstellung der Arbeitslosenunterstützung vom 18. 5. 1923 wurden in Basel ca. 500 Arbeitslose von der ordentlichen Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen. Diese mußten nun nach den Bestimmungen, die für die Arbeitslosenfürsorge galten, von der Krisenhilfe unterstützt werden, so daß der bewilligte Kredit von 100 000 Fr. schneller aufgebraucht wurde, als man vermutet hatte. Viele Berufsarten, in welchen immer noch empfindliche Arbeitslosigkeit herrschte, wurden damit von der Unterstützung ausgeschlossen [107]), so daß der Bundesratsbeschluß große Härten mit sich brachte. Aus diesem Grunde beschloß die Krisenhilfskommission in Basel, den Arbeitslosen, die vom Amt für Arbeitslosenfürsorge nicht weiter unterstützt werden durften, eine der Arbeitslosenunterstützung gleichwertige Hilfe zuteil werden zu lassen, wodurch die Not etwas gelindert werden konnte.

Nachdem sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt seit Frühjahr 1924 gebessert hatte und der Abbau der Unterstützungen schon längere Zeit in die Wege geleitet worden war, glaubte der Bund, es nicht verantworten zu können, durch Beiträge aus Bundesmitteln die Arbeitslosenfürsorge weiter zu führen. Mit Bundesbeschluß vom 2. 6. 1924 wurden die bisherigen Bestimmungen aufgehoben und die Einstellung der Auszahlungen von Zuschüssen an die Kantone verfügt. Der Bund hatte bis Ende 1923 für die Arbeitslosenfürsorge einschließlich Arbeitsbeschaffung 276 Millionen Franken ausgegeben. Verschiedene, vorwiegend landwirtschaftliche Kantone, hatten die Unterstützung schon seit längerer Zeit eingestellt.

In Basel war der Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt noch nicht vollständig hergestellt. Die Zahl der Arbeitslosen betrug nach der Statistik im schweizerischen Arbeitsmarkt vom 15. 6. 1924 immer

106) Ratschlag betr. Kreditbewilligung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 22. 2. 1923.

107) Ratschlag betr. Kreditbewilligung zur Weiterführung der Krisenhilfsaktion vom Oktober 1923.

noch 1149 (745 Männer und 404 Frauen). So hatten z. B. am 16. 6. 1924 noch 717 Arbeitslose (560 Männer und 157 Frauen) um Arbeit nachgefragt. Man wollte es nicht darauf ankommen lassen, daß Arbeitslose, denen keine passende Arbeit zugewiesen werden konnte, in unverdiente Not gerieten, falls sie keine Unterstützung mehr erhielten. Außerdem wurde befürchtet, daß für den kommenden Winter die Arbeitslosigkeit weiter ansteigen würde, so daß die Fürsorge wieder in Kraft treten müßte. Aus diesem Grunde sollte ein Übergang von der allgemeinen Arbeitslosenfürsorge bis zur obligatorischen Arbeitslosenversicherung, welche in Vorbereitung war, herbeigeführt werden.

Durch Art. 2 des Bundesratsbeschlusses vom 2. 6. 1924 waren die Kantone ermächtigt, ausnahmsweise bis zum 31. 12. 1924 Beiträge zu gewähren:

a) an Kurse, welche der beruflichen Ausbildung Arbeitsloser im Sinne einer Umlernung dienen, oder an Personen, die solche Kurse besuchen.
b) an ältere Arbeitslose bei Übernahme einer Arbeit, deren Ertrag nicht dem ortsüblichen Lohn voll-leistungsfähiger Personen entspricht.

Die Hälfte dieser Ausgaben übernahm der Bund zu seinen Lasten. Der Kanton Basel-Stadt machte selbstverständlich Gebrauch von dieser Ermächtigung. Der Große Rat war außerdem der Ansicht, daß die kantonale Arbeitslosenfürsorge weiter durchgeführt werden müßte und beschloß, den übrigen Arbeitslosen die Unterstützung nach den bisherigen Vorschriften weiter zu gewähren.

Das hatte allerdings zur Folge, daß die Teil-Arbeitslosen nicht unterstützt werden konnten, weil im Zeitpunkt der Beschlußfassung des Großen Rates die Änderungen in der Arbeitslosenunterstützung aufgehoben und nicht mehr zulässig waren. Die Teilarbeitslosigkeit hatte aber nicht mehr solchen Umfang, daß die Betroffenen dadurch offensichtlich in Not gerieten, so daß diese Lücke in der Fürsorge bis auf weiteres nicht empfunden wurde. Eine gewisse Erleichterung gegenüber der bisherigen Arbeitslosenfürsorge trat insofern ein, als nun die Möglichkeit bestand, Personen zu unterstützen, die bisher nur nach den Normen der Krisenhilfsaktion unterstützt werden konnten. Dabei wurde die Karenzpflicht für Personen, die nicht Basler Bürger waren, auf zwei Jahre verlängert (bisher 1 Jahr).

Während durch die früheren Großrats-Beschlüsse sämtliche Ausländer in die Fürsorge einbezogen worden waren, wurden jetzt nur noch Schweizer Bürger unterstützt, weil sich die Wirtschaftslage auch in den andern Ländern gebessert hatte und eine Rückkehr in die Heimat keine großen Härten mit sich brachte. Die Krisenhilfsaktion kam ebenfalls in Wegfall, weil die Möglichkeit der Unterstützung durch die Arbeitslosenfürsorge auch in den

Fällen gegeben war, in denen sie auf Grund der Bundesbestimmungen bisher nicht zulässig war. Da auch der Bundesratsbeschluß, welcher die bisherigen Beschlüsse des Bundes in einem Erlaß zusammengefaßt hatte, aufgehoben worden war, worauf sich der Großratsbeschluß betr. Versicherung der Arbeitslosen gegen die Folgen von Krankheit und Unfall bezogen hatte, kam auch diese Versicherung in Fortfall. Die Weiterführung war bei der geringen Zahl der Unterstützten nicht mehr notwendig und die Betreffenden konnten sich im Notfalle an die bisher üblichen Hilfseinrichtungen wenden.

Mit dem Einsetzen des Wirtschaftsaufschwunges und dem Aufhören der vorerwähnten Unterstützungen wurde die Tätigkeit der Arbeitslosenfürsorge zurückgedrängt. Sie wurde allerdings bis zum Jahre 1927 weitergeführt, in welchem die obligatorische Arbeitslosenversicherung in Kraft trat. Die Fürsorge hatte jetzt vor allem die Aufgabe, dort einzugreifen, wo die Arbeitslosenversicherung der an sie gestellten Ansprüche nicht genügen konnte. Es handelt sich hier vor allem um Unterstützungen während der Wintermonate und um die Beschäftigung älterer Angestellter, die durch den Niedergang der Band-Industrie arbeitslos wurden und für welche die Wiedererlangung einer dauernden Arbeitsgelegenheit auf Schwierigkeiten stieß.

Hilfeleistung während der Wintermonate.

Der Arbeitslosigkeit während der Wintermonate wurde dadurch zu begegnen gesucht, daß vor allem für ungelernte und für Bauarbeiter, für welche die Arbeitslosigkeit während dieser Jahreszeit charakteristisch ist, auf dem Wege der Arbeitsbeschaffung Abhilfe gebracht wurde. Die staatlichen Bauarbeiten wurden nach Möglichkeit während der Wintermonate ausgeführt, und eine Kommission fertigte für jedes Jahr einen zeitlichen Verteilungsplan für sämtliche Staatsarbeiten an. Auf Grund solcher Pläne wurden, soweit es die Witterung zuließ, jeden Winter Hoch- und Tiefbauten als Notstandsarbeiten [108]) durchgeführt. Als weitere Maßnahme wurden im Herbst, seit dem Jahre 1922, jeweils Herbst- und Winterzulagen [109]) an arbeitslose Kantonseinwohner bewilligt. Außerdem wurden in den Jahren 1925 und 1926 Zuschläge zu den

---

108) Für Notstandsarbeiten wurden bereitgestellt:

1921	300 000.— Fr.	1927	1 177 150.— Fr.
1923	460 000.— „	1928	830 000.— „
1925	704 135.— „	1929	920 000.— „
1926	1 104 670.— „	1930	494 000.— „

109) Sie betrugen:

1923	55 146.— Fr.	1926	146 827.— Fr.
1924	37 540.— „	1927	87 392.— „
1925	100 055.— „	1929	97 000.— „

Tagegeldansätzen der Arbeitslosenfürsorge ausgerichtet. In der Folge wurden den ausgesteuerten Arbeitslosen noch während 60 Tagen ein Tagegeld zugestanden, sowie in den Jahren 1925 bis 1927 ein zusätzlicher Betrag [110]) als Weihnachtsgabe verabfolgt. Dann wurde im Februar 1929 die Gewährung einer Kältehilfe bewilligt. Die Weihnachtshilfe wurde in den Jahren 1928 bis 1930 nicht gewährt, sondern erst wieder im Jahre 1931, als sich die Wirkungen der Weltwirtschaftskrise auch in der Schweiz stärker bemerkbar machten.

b) Die Arbeitslosenversicherung.

In den Ausführungen über die Arbeitslosenfürsorge wurde darauf hingewiesen, wie vorerst auf dem Wege der privaten Initiative versucht wurde, den Folgen der Arbeitslosigkeit zu begegnen. Diese Bemühungen wurden mit teilweise erheblichen Beiträgen durch den Kanton Basel unterstützt, der auch durch Arbeitsbeschaffung die Not der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zu lindern suchte. Allen diesen Maßnahmen hafteten aber, wie schon ausgeführt, gewisse Unzulänglichkeiten an, und es tauchte daher der Gedanke auf, denjenigen, welche wegen Mangel an Arbeit vorübergehend in Not geraten, eine ausreichende Unterstützung zu gewährleisten, die keinen wohltätigen Charakter trägt, sondern die sich den Arbeitslosen als ein von ihnen durch Gegenleistung erworbenes Recht darstellen kann.

Damit war die Arbeitslosenversicherung zur Diskussion gestellt. Es bedurfte aber noch langer Zeit bis zu ihrer Verwirklichung, die nur etappenweise erfolgte. Der Gang der Entwicklung war folgender: Gründung privater Arbeitslosenkassen; Subventionierung derselben durch den Staat; Schaffung einer staatlichen neben den privaten Arbeitslosenkassen und Subventionierung beider Kassenarten mit dem Prinzip der Freiwilligkeit der Versicherung; beschränkte obligatorische Versicherung.

Am Ausgangspunkt der Entwicklung stand die private Arbeitslosenversicherung, weil die Schaffung von staatlichen Einrichtungen bezw. das Durchbringen entsprechender Gesetze auf verschiedene Schwierigkeiten stieß. Die Arbeit auf diesem Gebiete war staatlich aber bereits in Angriff genommen worden. Den Anstoß dazu gab der außergewöhnlich kalte Winter 1892/93, welcher von einer größeren Arbeitslosigkeit begleitet war. Der Regierungsrat wurde eingeladen, zu prüfen und zu berichten, ob und wie, behufs rationeller Bekämpfung der schlimmen Folgen der Arbeitslosigkeit, eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit vom

110) 29 200.— Fr. im Jahre 1925.

Staate zu errichten oder entsprechende private Institute vom Staate zu unterstützen seien. Das gleiche Ziel erstrebte eine Eingabe von Arbeitslosen, in welcher Einrichtungen verlangt wurden: „für ständige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen, namentlich durch vorläufige rechtzeitige Fürsorge für Arbeitsgelegenheit und durch Errichtung einer staatlich unterstützten Arbeitslosenversicherung".

Da auch aus den Arbeiterkreisen der Wunsch geäußert wurde, sich auf dem Wege der Arbeitslosenversicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen, um nicht dauernd von Almosen abhängig zu sein, gab der Regierungsrat dem Departement des Innern am 8. 2. 1893 den Auftrag, eine Vorlage betr. Gründung einer Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit auszuarbeiten. Die Vorarbeiten nahmen 1 $^1/_2$ Jahre in Anspruch, weil nirgends eine Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung vorlag und weil auch keine statistischen Unterlagen vorhanden waren. Die Grundlagen für den Gesetzentwurf mußten auf wissenschaftlichem Wege gewonnen werden.

Der Entwurf einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit wurde Professor Dr. *Georg Adler* [111]) übertragen. In seinem Bericht schlug er eine obligatorische Versicherung vor. Bei einer fakultativen Versicherung wurde eine zu geringe Beteiligung befürchtet, so daß die nicht Versicherten bei eintretender Arbeitslosigkeit wieder auf die Wohltätigkeit ihrer Mitmenschen angewiesen wären, was gerade durch die Versicherung vermieden werden sollte. Andererseits wurde angenommen, daß bei einer fakultativen Versicherung die Arbeitgeber die versicherten Arbeiter zuerst entlassen würden, weil diese durch die Versicherung gegen die größte Not geschützt waren.

Das Gesetz betr. die Errichtung einer Versicherungsanstalt für Arbeitslose vom 23. 11. 1899 sollte einen Versuch auf diesem bisher noch unbekannten Gebiete der Sozialversicherung darstellen. Es umfaßte zunächst nur alle selbständig erwerbenden Personen aus den dem Fabrikgesetz unterstellten Betrieben und aus dem Baugewerbe, weil in diesen Berufen das dringende Bedürfnis nach einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit vorhanden war.

Es machten sich bald Stimmen bemerkbar, welche die Prämien zu hoch und die Unterstützungsgelder zu niedrig fanden. Verschiedene Arbeitgeber machten geltend, daß ihre Arbeiter nie arbeitslos werden würden und das Obligatorium daher unangebracht sei. Tatsächlich wurde es in der Volksabstimmung verworfen [112]). Der Gedanke einer Arbeitslosenversicherung hatte noch keinen Eingang in die breiteren Wählerschichten gefunden.

---

111) Siehe Adler, a. a. O., Seite 119.

112) 5458 Nein, 1120 Ja. Stimmberechtigt waren 16089.

Viele sträubten sich gegen ein Obligatorium und gegen die Beitragsverpflichtung der Arbeitgeber auf der einen und der Arbeitnehmer auf der andern Seite.

Durch die Verwerfung des Gesetzes vom 23. 11. 1899 kamen die Bestrebungen zur Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenversicherungsanstalt vorläufig zum Stillstand und den Arbeitslosen mußte wie bisher ohne gesetzliche Regelung geholfen werden.

Im Großen Rat wurden in der Folge wiederholt [113]) Anträge gestellt, auf gesetzgeberischem Wege den Folgen der Arbeitslosigkeit abzuhelfen. Deshalb stellte das Departement des Innern am 26. 11. 1902 Grundzüge [114]) für eine neue Art der Regelung der Fürsorge für die Arbeitslosen auf, die auf Beobachtungen der im Winter tätigen Arbeitslosenkommission beruhten. Man neigte zwar nach wie vor dazu, in einer auf dem Grundsatz der Gleichheit von Leistung und Gegenleistung beruhenden Versicherung die beste Lösung zu erblicken. Eine staatliche Versicherung kam aber infolge der Verwerfung des Gesetzes vorläufig nicht in Frage, weshalb die Errichtung privater Arbeitslosenkassen mit staatlicher Unterstützung angestrebt wurde. Der Große Rat konnte sich jedoch nicht entschließen, schon jetzt auf diese Vorschläge einzugehen, weil noch keine Erfahrung in den privaten Kassen (des Arbeiterbundes und der Typographia) vorlagen.

Da vorläufig mit der Wiedereinbringung einer Vorlage für eine staatliche Arbeitslosenversicherung nicht zu rechnen war, erfolgte der Ausbau der Arbeitslosenversicherung auf privater Basis. Der Arbeiterbund Basel hatte am 14. 4. 1901 eine Arbeitslosenversicherungskasse gegründet, welche auch Nichtmitglieder aufnahm. Weitere Gründungen von Arbeitslosenversicherungskassen folgten bald mit oder ohne staatliche Beihilfe. Besonders waren es die Arbeitergewerkschaften, welche die Arbeitslosenversicherung in den Kreis ihrer Wirksamkeit zogen. Eine allgemeine und einheitliche Regelung der privaten Arbeitslosenversicherung war jedoch nicht herbeizuführen, weil die Verhältnisse der einzelnen Berufs- und Erwerbszweige zu verschieden waren.

Die regelmäßig eintretende Arbeitslosigkeit betraf größtenteils Bau- und andere Saisonarbeiter und zwar vielfach immer dieselben Leute. Aus dieser Erwägung heraus kam der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zur Überzeugung, daß eine fakultative Versicherung gegen die Arbeitslosigkeit für bestimmte Berufsgruppen möglich sei. Die natürliche Grundlage für die zweckmäßigste Organisation dieser Versicherung wurde in den einzelnen Berufs- oder Erwerbsgruppen gesehen, welche durch die Gewerkschaften vertreten waren. In diesen Gewerkschaften waren nur

113) U. a. E. Wullschleger (14. 6. 1900). Ratschlag 1616, Seite 3/4
114) Reglement für die Arbeitslosenkommission vom 26. 11. 1902.

gleichartige Risiken, wie z. B. bei der Kasse der Buchdrucker-Typographia und der Kasse des Metallarbeiterverbandes. Einem Mißbrauch wurde durch die Kontrolle der eigenen Mitglieder am wirksamsten entgegengetreten. Eine Versicherung auf dieser Grundlage konnte allerdings auch nur mit finanzieller Beihilfe des Staates durchgeführt werden, weil das Einkommen der Arbeiter, namentlich in den unteren Lohngruppen, schon durch die Abgaben für die Kranken- und Unfallversicherung und andere Fürsorgeeinrichtungen in Anspruch genommen war, so daß es für volle Beiträge zur Arbeitslosenversicherung kaum noch herangezogen werden konnte.

Obwohl den arbeitsscheuen und unsoliden Arbeitslosen das Fortbestehen der staatlichen Fürsorge mit ihren Unterstützungen sehr erwünscht war, zeigte die größere Zahl der Arbeiter das Bestreben, sich vermittelst der kollektiven Selbsthilfe innerhalb ihrer Organisation aus eigener Kraft zu helfen. Der Staat unterstützte diese Bestrebungen durch Subventionen. Nun sollten aber auch die wirtschaftlich schwachen Elemente, die nicht aus eigener Schuld, sondern auf Grund der Wirtschaftslage arbeitslos geworden waren, nicht sich selbst überlassen bleiben.

Zur Erreichung dieses Zweckes waren vorerst wieder verschiedene Schwierigkeiten zu überwinden. Es galt, die Bestrebungen auch derjenigen Schichten der Arbeiterschaft zu unterstützen, die stärker mit der Gefahr der Arbeitslosigkeit rechnen mußten. Die privaten Arbeitslosenkassen hatten ihre Existenzberechtigung bewiesen, und da die freiwillige Arbeitslosenversicherung damit Eingang gefunden hatte, lag es nahe, zu versuchen, auch eine staatliche Arbeitslosenversicherung auf dem Boden der Freiwilligkeit durchzuführen. Die Kassen der Berufsorganisationen waren vielfach noch mit anderen, den Gewerkschaften dienenden Zwecken verbunden, und man konnte sie nicht zwingen, jede der Gefahr der Arbeitslosigkeit ausgesetzte Person aufzunehmen. Obgleich der Staat diesen Kassen Subventionen zahlte, mußte er der Bildung privater Arbeitslosenkassen freie Hand lassen und die staatliche Aufsicht auf die Vorschriften beschränken, die eine ordentliche Verwendung der staatlichen Beiträge verbürgten. Für verschiedene Berufe und für Nichtorganisierte waren Arbeitslosenversicherungskassen nicht vorhanden, so daß vielen Versicherungsbedürftigen die Gelegenheit zur Versicherung fehlte. Um diesen Umständen abzuhelfen, war als Ergänzung zu den bestehenden privaten Versicherungskassen eine vom Staate errichtete Arbeitslosen-Versicherungs-Anstalt geplant, welche die Fürsorge für diese Gruppen der Arbeitslosen übernehmen sollte. Die Kasse sollte grundsätzlich jedem Versicherungsbedürftigen offen stehen und jeder auch gleichzeitig unter die Kontrolle der Mitversicherten gestellt werden.

Durch die Existenz der bestehenden privaten Kassen waren gewisse Erfahrungen gesammelt worden, deren Resultate ein abschließendes Urteil über die zweckmäßigste Art einer Regelung der Arbeitslosenfürsorge gestattete. Trotz der Mängel, die den privaten Institutionen anhafteten, hielt es der Gesetzgeber für gegeben, bei einem neuen Erlaß an die bestehenden Gewerkschaftskassen anzuknüpfen, um durch deren Ausbau die Arbeitslosenversicherung zu fördern.

Am 12. 9. 1907 wurde dem Großen Rat wieder ein Gesetzentwurf vorgelegt, welcher

1. die Errichtung einer staatlichen Versicherungsanstalt für Arbeitslose, und
2. die Unterstützung privater Arbeitslosen-Versicherungskassen vorsah.

Die Grundlagen des Gesetzes beruhten auf den bisher gemachten Erfahrungen und Beobachtungen. Die Lösung der Fragen in den einzelnen Bestimmungen war noch nicht ganz geklärt, weil erst die Praxis genaue Anhaltspunkte ergeben konnte. Es wurde daher mit der Möglichkeit gerechnet, daß einige Bestimmungen schon nach kurzer Zeit geändert werden mußten. Man versuchte die bestehenden, vom Staate subventionierten Arbeitslosenversicherungskassen zu erweitern und auszugestalten, und ging dabei von dem Standpunkt aus, daß diese Kassen dem Staat einen Teil seiner Pflichten abnehmen und deshalb finanziell unterstützt werden müßten. Die privaten Arbeitslosenversicherungen sollten auf gesetzliche Grundlage gestellt werden, um sie nach einem einheitlichen Maßstabe auszugestalten. Die Hauptbedingung für die Subventionierung war die Auszahlung einer Unterstützung nur bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit, nicht aber bei Streiks und Aussperrungen. Die Kassen sollten dafür sorgen, daß sich ihre Mitglieder regelmäßig um Arbeit bemühten. Dafür sollten sie von den öffentlichen Verwaltungen ebenfalls vorzugsweise Arbeit zugewiesen erhalten. Wenn auch die Gewerkschaften noch andere Bestrebungen verfolgten, durfte ihnen eine finanzielle Unterstützung nicht verweigert werden, wenn sie diese auf Grund ihrer Wirksamkeit auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung beanspruchen konnten. In erster Linie sollte die Absicht der Regierung berücksichtigt werden, die Unterstützung der Arbeitslosen durchzuführen und in möglichst umfangreicher Weise die Folgen der Arbeitslosigkeit zu mildern. Die Subventionen an die privaten Kassen waren als eine Ergänzung für die zu errichtende staatliche Arbeitslosenkasse gedacht.

Von einem Obligatorium nahm man auch jetzt wieder Abstand, da sich die Meinungen seit dem verworfenen Gesetz von 1890 kaum geändert hatten. Die Haltung war verständlich, wenn man berücksichtigt, daß die Gefahr der Arbeitslosigkeit und der

dadurch entstehenden Notlage je nach dem Beruf und der Leistungsfähigkeit, dem Alter, der geschäftlichen Stellung, nach den persönlichen und Familienverhältnissen der Arbeiter eine sehr ungleiche ist.

Das Gesetz vom 16. 12. 1909 [115]) beruhte auf dem Grundsatz der freiwilligen Versicherung. Es sah die Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse auf der Grundlage des freiwilligen Beitritts vor. Die Verwaltung dieser Kasse wurde dem öffentlichen Arbeitsnachweis übertragen, in der Annahme, daß Arbeitslosenunterstützung nur Hand in Hand mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung gehen könne.

Es wurde anerkannt, daß das Problem der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit gleichzeitig ein Problem planmäßiger Arbeitsmarktpolitik sein müßte. Den Mitgliedern der staatlichen Kasse sollte in erster Linie Arbeit zugewiesen werden. Aus diesem Grunde wurden die Arbeitslosenversicherung und das öffentliche Arbeitsnachweisbüro in lokaler und personeller Hinsicht zusammengelegt.

Das Gesetz war vorerst auf die Dauer von drei Jahren begrenzt, während welcher Erfahrungen gesammelt und die Zweckmäßigkeit der Bestimmungen geprüft werden sollten. Fünf private Arbeitslosenkassen wurden jetzt mit staatlichen Mitteln unterstützt: Die Sektion Basel des schweizerischen Metallarbeiterverbandes, die Typographia, die Sektion Basel des schweizerischen Holzarbeiterverbandes, die Lithographen und die Sektion des Verbandes der Zimmerleute. Die Arbeitslosenkasse des Arbeiterbundes war schon im Jahre 1909 aufgelöst worden, weil ihr Vermögen aufgebraucht war. Den arbeitslosen Mitgliedern wurde vom Kanton Basel noch ein reduziertes Tagegeld ausbezahlt. Inzwischen hatte sich auch die Kasse der Christlichen Gewerkschaft aufgelöst. Ihre Mitglieder traten zur staatlichen Kasse über.

Nachdem im Jahre 1913 die vorgesehene Probezeit abgelaufen war, wurde festgestellt, daß das Gesetz sich bewährt hatte, soweit die dreijährige Tätigkeit ein Urteil zuließ. Bei einigen Paragraphen wurden Änderungen vorgenommen, die im Laufe der Zeit schon durch Verordnungen festgelegt worden waren. Das Gesetz vom 28. 5. 1914 behielt nunmehr die staatliche Arbeitslosenversicherung als dauernde Einrichtung bei.

Schon der Winter 1913/14 hatte die Kasse stark in Mitleidenschaft gezogen. Der Weltkrieg setzte die Arbeitslosenkasse einer noch stärkeren Belastung aus. In teilweiser Durchbrechung des Versicherungsprinzipes wurde den zum Militärdienst eingezogenen

115) Gesetz betr. Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse und betr. Unterstützung privater Arbeitslosenkassen vom 16. 12. 1909.

Mitgliedern der Beitrag erlassen. Den Bezugsberechtigten wurden die vollen Tagegelder ausbezahlt, so daß die Kasse viel zur Linderung der durch den Krieg hervorgerufenen Not beitrug.

Im Jahre 1919 nahm die Arbeitslosigkeit größere Ausdehnung an, welche im Großen Rat Anträge hervorrief, die nach einer Neuregelung drängten. Es sollte über die Frage der Schaffung eines Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung so rechtzeitig Bericht und Antrag vorgelegt werden, daß eine entsprechende Erweiterung des Gesetzes schon auf den Winter 1919/20 in Wirksamkeit treten konnte. Außerdem sollte für alle unselbständig Erwerbenden im Handwerk, Gewerbe, Handel und Industrie, die ein gewisses Lohnminimum nicht erreichen, die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit obligatorisch erklärt werden.

Die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung während der großen Krise der Nachkriegszeit war schwer zu ermöglichen und ihre Einführung wäre mit erheblichen Widerwärtigkeiten verbunden gewesen. Es kam daher nicht dazu. Der dringendsten Not war aber durch den Bundesratsbeschluß vom 29. 10. 1919 betr. Arbeitslosenunterstützung abgeholfen. Weitere Bundesmaßnahmen standen in Aussicht, so daß erst das Ergebnis dieser Bestrebungen abgewartet werden mußte. Trotzdem wurden die Vorarbeiten in Basel in Angriff genommen.

Infolge der tief eingreifenden Wirtschaftskrise hatte die Arbeitslosigkeit seit dem Herbst 1920 eine ungeahnte Ausdehnung angenommen, wodurch die bestehenden Arbeitslosenkassen stark in Mitleidenschaft gezogen wurden und die Unterstützungsleistungen der Kassen die Grenze des Möglichen erreichten. Im Jahre 1920 waren von 11 subventionierten Arbeitslosenkassen folgende Unterstützungen ausgezahlt worden:

1. aus den Verbandskassen	87 927,55 Fr.
2. aus den Sektionskassen	10 796,10 Fr.
insgesamt	98 723,65 Fr.

dazu kamen die Auszahlungen der Arbeitslosenkassen der Katholischen Vereine, so daß die Leistungen der Kassen, welche subventionsberechtigt waren, sich auf über 100 000 Fr. beliefen.

Inzwischen hatten sich die Wirtschaftsverhältnisse weiter verschlechtert, so daß das Gesetz den bestehenden Verhältnissen angepaßt werden mußte. Die Großrats-Beschlüsse von 1919 und 1921 [116]) hatten schon zu erkennen gegeben, daß eine Unterstützungsdauer von 70 Tagen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht genügte. Auch der Bund hatte in seinem Gesetzentwurf über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherung (Gesetz vom 17. 10. 1924) eine Unterstützungsdauer von 90 Tagen vorgesehen. Ebenso war in Basel in dem

116) Großrats-Beschluß betr. Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vom 27. 3. 1919 und 24. 11. 1921.

Entwurf zu einem kantonalen Gesetz betr. die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit eine Unterstützungsdauer von 90 Tagen in Aussicht genommen, welche in Krisenzeiten auf 150 Tage erhöht werden sollte. Da speziell in der Bandindustrie eine große Anzahl von Arbeitslosen vorhanden war, für die eine Verlängerung der Unterstützungsdauer dringend notwendig erschien, stimmte der Große Rat am 13. 11. 1924 einer Verlängerung zu, und der Regierungsrat wurde ermächtigt, in Zeiten wirtschaftlicher Krisen die Unterstützungsdauer auf 90 Tage zu erhöhen. Der Regierungsrat machte von dieser Ermächtigung infolge der großen Not weitgehenden Gebrauch, was eine große finanzielle Belastung des Staatshaushaltes zur Folge hatte.

Eine Besserung der Marktlage oder eine Abschwächung der Krise war für die nächste Zeit nicht zu erwarten, so daß die ausgesteuerten Mitglieder der einzelnen Kassen immer zahlreicher wurden. Um diese Ausgesteuerten vor größerer Not zu schützen, blieb nichts anderes übrig, als die Unterstützungsdauer, die sich schon längst wieder als zu kurz erwiesen hatte, nochmals zu erhöhen. In Anlehnung an das in Vorbereitung befindliche kantonale Gesetz wurde eine Unterstützungsdauer von 150 Tagen in Vorschlag gebracht. Der geänderte Gesetzestext [117]) war so gefaßt, daß die Unterstützungsdauer nur für eine bestimmte Gruppe von Kassenmitgliedern verlängert werden konnte, da einzelne Kassen (Staatliche Arbeitslosenkasse) Angehörige verschiedener Berufsgruppen umfaßten und sich unter Umständen die Ausdehnung der Unterstützungsdauer nur für Angehörige einer einzelnen Berufsgruppe rechtfertigte. Denjenigen Kassen, denen eine Ausdehnung der Unterstützungsdauer auf 150 Tage nicht möglich war, weil sie an Statuten ihres Zentralverbandes gebunden waren oder weil sie die erforderlichen eigenen Mittel nicht aufbringen konnten, erhielten nach Ablauf der statutarischen Unterstützungsdauer noch für weitere 80 Tage auf Kosten des Kantons eine Unterstützung in Höhe von 70 % ihrer statutarischen Tagegeldansätze, weil es als unbillig empfunden wurde, wenn die ausgesteuerten Mitglieder dieser Kassen leer ausgehen sollten.

Schon im Jahre 1923 war der Abbau [118]) der Arbeitslosenfürsorge durch den Bund in die Wege geleitet worden. Bei den Eidgenössischen Räten lag der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Subventionen der Arbeitslosenkassen, und jetzt glaubte man auch in Basel den Zeitpunkt für gekommen, die Arbeitslosenversicherung auszudehnen. Der Regierungsrat stellte sich auf den Standpunkt, daß das Obligatorium der Arbeitslosenversicherung für den allen Schwankungen und Störungen der Weltwirtschaft unterworfenen Industriekanton Basel die beste Lösung sei. Er

117) Gesetzesänderung vom 17. 9. 1925.
118) Vergl. Seite 74.

begründete es damit, daß in früheren Zeiten die Fürsorge für die arbeitslosen Tage dem Ermessen des einzelnen überlassen bleiben konnte. Für die heutige Zeit sei aber dieser Standpunkt nicht mehr zutreffend und auch nicht haltbar. Wenn auch die gegenwärtige Krise nur vorübergehend und in diesem Umfange eine kaum wiederkehrende Erscheinung sein würde, so müßte doch darauf geachtet werden, daß die Krisen in den letzten Jahrzehnten immer häufiger und mit immer schlimmeren Folgen aufgetreten sind.

Während die bisherige Gesetzgebung auf der Freiwilligkeit aufgebaut war, sollte im Interesse der Allgemeinheit nun der einzelne, unselbständig erwerbende und dem Risiko der Arbeitslosigkeit besonders ausgesetzte Arbeitnehmer gezwungen werden, sich gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit zu versichern. Im Jahre 1900 war allerdings das Obligatorium vom Volke verworfen worden, doch es war anzunehmen, daß die große Arbeitslosigkeit der letzten Jahre eine Änderung in den Ansichten über die Arbeitslosenversicherung herbeigeführt habe. Unter dem Prinzip der Freiwilligkeit hatten sich 14 000 Personen versichert. Eine Erhöhung der Ziffer im Laufe der Jahre war nicht zu erwarten. Es wurde die Ansicht vertreten, daß die Versicherungszahl eher zurückgehen würde, wenn die Erinnerung an die augenblicklichen Krisenzeiten geschwunden sei.

Die Arbeitnehmer wollten beim bisherigen System verbleiben, während die Arbeitgeber besonders Gewicht auf paritätische Kassen legten und ihre Zustimmung von dem Gesetz hiervon abhängig machten. Über die ungefähre Finanzgebarung der projektierten Arbeitslosenversicherung erstattete Professor Dr. *F. Mangold* ein ausführliches Gutachten. Nach den bisher gemachten Erfahrungen wurde ein Obligatorium für bestimmte Gruppen als richtige Lösung des ganzen Problems angesehen und an dem bisherigen System festgehalten, welches die Subventionierung der staatlichen und privaten Arbeitslosenkassen vorsah.

Am 11. 2. 1926 wurde das Gesetz betr. Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit angenommen. Die Ausrichtung von Subventionen an private Arbeitslosenkassen wurde beibehalten, weil sie sich bewährt hatte. Der Vorteil einer einzigen zentralen Kasse aber besteht darin, daß die Risiken besser verteilt sind und man nach einheitlichen Grundsätzen vorgehen kann. Mit Rücksicht auf die Verwirklichung der obligatorischen Versicherung wurde an dem bisherigen System festgehalten. Wie beim ersten Gesetz, wurden auch jetzt die Mittel durch die Versicherungsnehmer, die Arbeitgeber und den Kanton aufgebracht. Dazu kam noch die Bundessubvention. Die Heranziehung der Arbeitgeber wurde damit begründet, daß diese gegenüber ihren Arbeitern soziale Pflichten zu erfüllen und sie an einer leistungsfähigen und gesunden Arbeiterschaft Interesse haben.

Die Beiträge der Arbeitgeber waren so niedrig als möglich gehalten, um ihn in seiner Leistungsfähigkeit nicht zu gefährden. Sie sollten zur Anhäufung eines allgemeinen Krisenfonds dienen, der in Zeiten erheblicher Arbeitslosigkeit zum Ausgleich der staatlich notwendigen Aufwendungen [119]) herangezogen zu werden vermochte.

Hinsichtlich der teilweisen Arbeitslosigkeit wurde die Bestimmng aufgenommen, daß es den staatlich anerkannten Arbeitslosenkassen freistehe, unter Berücksichtigung der Bundesvorschriften für die Unterstützung teilweiser Arbeitsloser besondere Vorschriften aufzustellen. Sie mußten dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Diese Bestimmung wurde aufgenommen, weil die Teilarbeitslosen im heutigen Wirtschaftsleben eine weit größere Rolle spielen, als es früher der Fall war. Da jedoch auf diesem Gebiet noch nicht genügend Erfahrungen gesammelt waren, begnügte man sich mit der freiwilligen Versicherung gegen die Teilarbeitslosigkeit [120]).

15. Die staatliche Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Seit altersher waren die Alten und Gebrechlichen, sowie die Witwen und Waisen, im Bedürftigkeitsfalle auf die private Wohltätigkeit oder die Armenpflege angewiesen, die ihren Wirkungskreis im wesentlichen nur auf Kantonsbürger beschränkte. Diese Hilfstätigkeit erwies sich auf die Dauer als unzulänglich und unbefriedigend, weil die Unterstützung vielfach als Almosengewährung angesehen wurde. Die soziale Auffassung des ausgehenden letzten Jahrhunderts drängte nunmehr dahin, auf dem Wege der Gesetzgebung Einrichtungen zu schaffen, die vom Odium der Armengenössigkeit frei waren und dem Unterstützungsbedürftigen einen gesetzlichen Anspruch, begründet auf seiner eigenen Beitragsleistung, gewährte, d. h. es wurde die Einführung einer staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherung angestrebt.

Als der Große Rat in den 70er Jahren über die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung beriet, faßte er gleichzeitig den Beschluß [121]): „Hinsichtlich der Anbahnung einer allgemeinen Altersversicherung sind zu geeigneter Zeit Untersuchungen durch einen Fachmann vornehmen zu lassen."

---

119) Vergl. Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 298.

120) Über die zahlenmäßige Entwicklung der vorhandenen Arbeitslosenkassen und ihrer Mitglieder. Vergl. Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 279 ff.

121) Vergl. Seite 57.

Der Gesetzgeber war vorerst mit dem Erlaß anderer wichtiger sozialpolitischer Maßnahmen beschäftigt, so daß die Vorarbeiten zur Einführung einer kantonalen Altersversicherung einige Zeit ruhten. Auch wollte man die Erfahrungen abwarten, die die Gemeinnützige Gesellschaft mit der von ihr gegründeten Alters- und Sterbekasse machen würde. Der Versuch, den Großen Rat zu veranlassen, jährlich 30 000 Fr. zur Gründung eines Fonds für Altersversorgung in das Budget aufzunehmen, fand nicht die Billigung des Rates. Erst im Jahre 1906 konnten die Vorarbeiten aufgenommen werden, nachdem bereits andere Kantone zur Einführung einer Altersversicherung geschritten waren.

Die Aufgabe, die dem Großen Rat gestellt wurde, war sehr umfangreich; denn außer der Alters- und Hinterlassenenversicherung sollte gleichzeitig die Invalidenversicherung eingeführt werden. Um sich über die Tragweite der Aufgabe ein ungefähres Bild machen zu können, wurde von Professor *Kinkelin* ein einläßliches Gutachten [122]) eingeholt, namentlich in Bezug auf die finanziellen Wirkungen. Die Kosten, welche das Gutachten errechnet hatte, waren aber so hoch, daß es schwer hielt, bei der Finanzlage des Kantons auf beide Versicherungen zugleich einzugehen. Der Regierungsrat beschloß daher, sich zuerst der Frage des Studiums der Einführung der Altersversicherung zuzuwenden und die Einführung der staatlichen Witwen- und Waisenversicherung einer späteren Zeit vorzubehalten. Dieser Entschluß stellte die Altersversicherung in den Vordergrund, weil sie weiten Kreisen der Bevölkerung zugute kam und die Unterstützung solcher Bedürftiger bezweckte, welche sich durch eigene Leistungen in guten Tagen einen Anspruch auf die Versicherung erworben hatten. Ohne allzu starke Belastung des Staatshaushaltes glaubte die Regierung in Basel-Stadt die Altersversicherung auf dem Boden eines gemischten Systems zu erreichen, welches die Vorteile des Obligatoriums mit denen des Fakultativums zu verbinden trachtete. Die Errichtung einer allgemeinen obligatorischen Versicherung, entweder für alle Einwohner oder nur für bestimmte zahlreiche Altersklassen,ohneRücksicht auf die Bedürftigkeit der einzelnen Schichten (Einkommen, soziale Stellung) hätte den Staatshaushalt zu sehr belastet und war aus diesem Grunde undurchführbar. Sie war aber auch in diesem Umfange nicht erforderlich. Ein Fakultativum hätte der Versicherung den Charakter einer großen sozialpolitischen Tat nicht gegeben, weil es erfahrungsgemäß zahlreiche bedürftige Schichten und Gruppen der Bevölkerung nicht erfaßte. Vor allen Dingen sollte für die große Masse der Bedürftigen eine Versicherung geschaffen werden, welche obligatorisch sein sollte und an welcher der Staat sich finanziell beteiligte. Weiterhin sollte

122) Beilage zum Bericht des Regierungsrates betr. Veranstaltung von Studien für die Einrichtung einer Alters- und Invalidenversicherung vom 27. 8. 1909.

die Versicherung Angehörigen anderer Bevölkerungsklassen Gelegenheit geben, sich freiwillig unter günstigen Bedingungen zu versichern. Der Regierungsrat unterbreitete einen ausführlichen Bericht betr. die Durchführung von Studien für die Errichtung einer Alters- und Invaliditäts-Versicherung und ersuchte den Großen Rat, eine Wegleitung für das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit zu geben. Auf Grund dieses Berichts faßte der Große Rat am 10. 2. 1910 den Beschluß:

„Der Große Rat erklärt sich mit dem Berichte des Regierungsrates betr. die Veranstaltung von Studien für die Einrichtung einer teils staatlichen, teils obligatorischen, teils fakultativen Alters- und Invaliditätsversicherung einverstanden und beauftragt den Regierungsrat, diese Studien im Zusammenhang mit der eidgenössischen Volkszählung durchzuführen. Der Regierungsrat wird außerdem eingeladen, zu prüfen und zu berichten, ob nicht ein Alters- und Invalidenversicherungsfond angelegt werden sollte."

Es mußte zunächst die Volkszählung und die Verarbeitung dieses Materials abgewartet werden, weil die Zahlen vom Jahre 1900 bereits veraltet waren, um auf Grund der neuen Ergebnisse genaue Berechnungen anstellen zu können.

Der Weltkrieg 1914 führte zu einer Unterbrechung der Vorarbeiten und auch unmittelbar in der Nachkriegszeit war die Handlungsfreiheit des Kantons vorerst gehemmt, weil auch der Bund sich mit der Einführung einer allgemeinen Altersversicherung beschäftigte. Nach Beendigung des Krieges hatte der Bundesrat an die Bundesversammlung eine Botschaft betr. Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung und betr. die Beschaffung der für die sozialen Versicherungen erforderlichen Bundesmittel gerichtet, wobei er die Einführung der drei genannten Versicherungsarten in Vorschlag brachte. Hierdurch wurde der Glaube erweckt, daß in der nächsten Zeit eine eidgenössische Regelung zu erwarten sei, mithin sich weitere kantonale Arbeiten vorläufig erübrigten. Die Schwierigkeiten waren aber so groß, daß auf Jahre hinaus mit der praktischen Verwirklichung einer Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung nicht gerechnet werden konnte, so daß diese Versicherungsarten noch weiterhin Angelegenheit des Kantons blieben, der den Gedanken einer kantonalen Versicherung wieder aufzunehmen genötigt war. Eine kantonale Versicherung erforderte aber auch zeitraubende Erhebungen, so daß auch hier mit einer gesetzlichen Verwirklichung in der nächsten Zeit kaum gerechnet werden konnte. Abgesehen davon ergaben sich auch große Schwierigkeiten, weil die kantonale Versicherung so aufgebaut werden mußte, daß sie später ohne wesentliche Änderungen in die eidgenössische Versicherung übergehen konnte. Dieser Aufbau war aber nicht möglich, weil die Richtlinien der eidgenössischen Versicherung noch nicht endgültig festlagen.

Die Alters-Fürsorge.

Obwohl der Regierungsrat in Basel die Vorarbeiten für einen entsprechenden Gesetzentwurf energisch in die Hand genommen hatte, war es bei den Schwierigkeiten der zu behandelnden Materie nicht möglich, in so kurzer Zeit einen Gesetzentwurf vorzulegen, wie verschiedene Kreise es wünschten. Die Folge davon war, daß die radikaldemokratische Partei im Jahre 1925 ein von 3638 Stimmberechtigten unterschriebenes Initiativ-Begehren einreichte, welches ein Gesetz zur Fürsorge für die Alten, durch Gewährung von Altersrenten bezweckte, um vorerst diese Kreise des staatlichen Schutzes teilhaftig werden zu lassen. Obwohl keine verfassungsmäßige und auch keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung einer kantonalen Alters-Fürsorge vorlag, wurde das Begehren in der Großratssitzung vom 7. 5. 1925 angenommen und dem Regierungsrat überwiesen.

Das Initiativ-Begehren verlangte keineVersicherung, sondern eine Fürsorge. Der Staat sollte einem bestimmten Personenkreis einen rechtlichen Anspruch auf eine staatliche Rente gesetzlich gewähren, dagegen sollte eine Gegenleistung in Form von Beiträgen zur Erlangung dieses Anspruches von den Fürsorgeberechtigten nicht geleistet werden. Der Anspruch auf die Altersrente wurde nicht begründet mit dem Hinweis auf eigene frühere Leistungen, sondern die Rente sollte den Beziehern vom Staate geschenkt werden. Dieses Verfahren sollte gegenüber der bisher geübten Art der Altersfürsorge den Vorteil haben, daß die durch ein Gesetz festgelegte Altersfürsorge keine Armenunterstützung darstellte.

Obwohl das Initiativ-Begehren verschiedene Mängel aufwies, konnte es durch die Behörde nicht abgeändert werden, weil es sich um ein formuliertes Initiativ-Begehren handelte. Es mußte dem Volke unverändert vorgelegt werden. Trotzdem stellte der Regierungsrat den Antrag, auf das Initiativ-Begehren einzutreten, in der Meinung, daß die Annahme des Begehrens geeignet sein würde, ohne große Vorbereitungen und ohne großen Verwaltungsapparat die staatliche Fürsorge für das Alter, wenn auch in ziemlich unvollkommener Weise, doch schon in praktisch recht wirksamer Art zu verwirklichen. Damit wurde im Kanton Basel-Stadt einem sozialpolitischen Postulat auf dem Wege der Gesetzgebung zum Erfolg verholfen, welches die kantonale Behörde schon seit zwei Jahrzehnten beschäftigte und das im Laufe der Jahre immer weitere Kreise der Bevölkerung für sich gewonnen hatte.

Die Bedenken gegen das eingereichte Initiativ-Begehren zur Errichtung einer gesetzlichen Altersfürsorge lagen in verschiedenen Richtungen. So war zu berücksichtigen, daß im Jahre 1925 die Altersfürsorge in Form der Versicherung Sache des Bundes

geworden war unter finanzieller und sonstiger Mithilfe des Kantons. Das wichtigste Bedenken lag aber in der Frage der Aufbringung der Mittel. Es wurden Berechnungen über die finanzielle Tragweite aufgestellt auf der Basis der Rentengewährung vom 60., 65. und 70. Altersjahre. Die ernste Lage der kantonalen Finanzen ließ eine neue jährliche Belastung mit sozialen Ausgaben von mehr als einer Million Franken nicht zu, zumal auch die Unterstützung der bürgerlichen Armenanstalten eine erhöhte dauernde Belastung brachte. Die laufenden Mittel konnten für diesen neuen Zweck der sozialen Fürsorge nicht in Anspruch genommen werden. Wurde das Initiativ-Begehren zum Gesetz erhoben, so mußte gleichzeitig eine neue Einnahmequelle geschaffen werden, die in Form einer Steuer für das Alter gedacht war. Die Finanzierung sollte in der Weise erfolgen, daß dadurch die Schaffung einer kantonalen oder eidgenössischen Altersversicherung nicht behindert würde.

Das wäre der Fall gewesen, wenn nur die kapitalkräftigen Zensiten zur Finanzierung herangezogen worden wären. Die Bevölkerung wäre damit in den Glauben versetzt worden, daß der Staat die Altersrenten aus allgemeinen Mitteln gewähre, so daß es später schwer halten mochte, die breite Masse bei der Einführung der Altersversicherung von der Notwendigkeit einer Prämienzahlung zu überzeugen. Es wurde daher vorgeschlagen, auch für die mittleren und unteren Steuerpflichtigen in gewissen Abständen Abgaben für die Altersfürsorge zu erheben, wobei die Einkommenssteuer als Maßstab genommen wurde.

Auf den Bericht der Großrat-Kommission nahm der Große Rat am 14. 11. 1926 den Gesetzentwurf in der Fassung des Initiativ-Begehrens an, ebenso stimmte das Volk am 5. 12. 1926 mit 12 161 Ja und 7 119 Nein dieser Vorlage zu. Danach erhalten vom 1. 1. 1926 ab Bürger und Niedergelassene aus der Staatskasse eine monatliche Altersrente von 40 Fr., wenn sie 70 Jahre alt geworden sind und als Kantonsbürger ununterbrochen 20 Jahre im Kanton Basel-Stadt wohnen und ihr monatliches Einkommen 125 Fr. nicht übersteigt [123]).

Die Altersversicherung.

Nach wie vor war noch eine große Anzahl Personen vorhanden, welche nicht in die Fürsorge einbezogen waren und derer sich im Notfalle die Armenbehörden annehmen mußten. Eine Reihe ausländischer Staaten, sowie mehrere Kantone, hatten inzwischen umfassende Maßnahmen zur Fürsorge für die Alten, Witwen und Waisen getroffen, und der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wollte nun auch geeignete Vorschläge zur Behebung der noch vorhandenen Notstände machen.

123) Über die Staatsausgaben. Vergl. Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 298.

Die Vorarbeiten zur Ausarbeitung eines Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung hatten inzwischen auf basel-städtischem als auch eidgenössischem Boden konkrete Formen angenommen. Da der Entwurf des Bundesgesetzes gegenüber den Vorschlägen vom Jahre 1919 starke Abweichungen aufwies, mußte der kantonale Entwurf, der sich in den Rahmen des zu schaffenden Bundesgesetzes einpassen mußte, in verschiedenen Punkten modifiziert werden. Die kantonale und die eidgenössische Vorlage sahen beide ein Obligatorium vor, das die Rentenberechtigung auf die Erreichung des 65. Altersjahres festsetzte. Die kantonale Versicherung stellte eine starke finanzielle Belastung dar, die den Ruf nach der Erschließung neuer Einnahmequellen laut werden ließ. Gedacht war hierbei an die „soziale Steuer" oder wie sie vorher bezeichnet worden war: „die Steuer für das Alter", welche als eine vorübergehende Einrichtung gelten und an Stelle der Versicherungsprämie treten sollte, solange die Altersfürsorge nicht durch eine Altersversicherung ergänzt worden war. Eine neue Einnahmequelle sollte auch eine Änderung des Kantonalbank-Gesetzes bringen, daß in Zukunft die Kantonalbank nicht mehr als ein Drittel wie bisher, sondern die Hälfte des Reingewinnes an die Staatskasse abzuliefern hat.

Während eine Kommission mit den Vorarbeiten beschäftigt war, traten Bestrebungen auf, die kantonale Lösung solange zu verschieben, bis die eidgenössische Regelung erfolgt sei. Die Mehrheit der Kommission war jedoch mit einer erneuten Verzögerung nicht einverstanden, sondern legte Wert darauf, dem Großen Rat möglichst bald eine brauchbare Vorlage zu unterbreiten, die dem eidgenössischen Gesetz angepaßt war, welches der Nationalrat im März 1930 in Behandlung gezogen hatte. Dem eidgenössischen Gesetz blieb aber ein Erfolg versagt, indem es in der Volksabstimmung verworfen wurde. Dagegen konnte die kantonale Alters- und Hinterlassenen-Versicherung [124]) auf den 1. Juli 1932 in Kraft gesetzt werden.

C. Anhang.

16. Die unentgeltliche Beerdigung.

Laut Vertrag vom 28. 12. 1843 wurden die Gottesäcker durch den Kanton übernommen und das Beerdigungswesen in die Hand der Behörde gelegt. Die Handhabung der Ordnung wurde durch Reglement über die Gottesäcker vom 27. 6. 1846 festgesetzt. Wie auf anderen Gebieten hatte sich die öffentliche Meinung im Laufe der Jahre auch in Bezug auf die Lage der Gottesäcker geändert. Während die Toten in den früheren Jahrhunderten in den Kirchen und in deren unmittelbarer Umgebung begraben wurden, legte man

124) Die Staatsausgaben hierfür, siehe Stat. Jahrbuch Kt. B.-St. 1932, Seite 298.

jetzt die Friedhöfe möglichst weit von den bewohnten Quartieren. Auch in Basel wurden die Friedhöfe vor den Toren oder an der äußeren Grenze der Stadt errichtet. Durch das Anwachsen der Stadt genügten diese Friedhöfe bald nicht mehr und die neuen Gottesäcker mußten wieder weiter hinaus verschoben werden. Die Verlegung der Friedhöfe im Jahre 1868 durch Schaffung neuer Anlagen brachte auch eine Umgestaltung des Begräbniswesens mit sich. Die Neuordnung wurde in der Begräbnisordnung vom 6. 5. 1868 festgelegt. Für die Beerdigungen bestanden 4 Klassen mit folgendem Tarif:

		Für Kinder	
Klasse	Für Erwachsene	von 1 bis 15 Jahren	unter 1 Jahr
I	120.— Fr.	80.— Fr.	40.— Fr.
II	72.— „	48.— „	24.— „
III	36.— „	24.— „	12.— „
IV	21.— „	14.— „	7.— „

Während die Arbeitervereine eine Abschaffung der Beerdigungstaxen für eine große Zahl von Fällen forderten, drückte eine Großratsprüfungskommission den Wunsch aus, es möchte dafür gesorgt werden, daß die Ausfälle, welche im Durchschnitt der letzten 4 Jahre ca. 10 000 Fr. betragen hatten, in den Rechnungen des Beerdigungswesens verschwänden. Durch Erhöhung der Taxen sollten die dem Staate durch die Besorgung des Beerdigungswesens entstandenen Kosten voll gedeckt werden. Diese Forderung blieb nicht ohne Folgen auf die Einrichtungen und Mittel der bestehenden Kranken- und Begräbniskassen. Sie mußten sich den Verhältnissen anpassen, wodurch ihnen höhere Unkosten entstanden.

In Basel bestanden 1868 ungefähr 40 Unterstützungsvereine auf Gegenseitigkeit für Krankheits- und Todesfälle. Der monatliche Beitrag der unbemittelten Arbeiter belief sich auf ca. 60 Cts. Dieser geringe Beitrag genügte, weil sich die Mitglieder der Vereine als Leichenträger beteiligten und weil mit den Besitzern von Leichenwagen günstige Verträge abgeschlossen waren. Den Hinterbliebenen konnte sogar noch ein größerer Unterstützungsbeitrag ausgezahlt werden. Die beabsichtigte Erhöhung der Begräbniskosten von Seiten des Kantons gefährdete die Existenz der Vereine. Eine Erhöhung der Mitgliederbeiträge konnte nicht erfolgen, denn sie wäre für viele Mitglieder untragbar gewesen. Von verschiedenen Seiten wurde daher der Entschluß gefaßt, die Vereine aufzulösen, weil letzten Endes die Beerdigung der Unbemittelten doch aus öffentlichen Mitteln bestritten werden mußte. Da es andererseits den Behörden schwer fiel, die vorgeschriebene Taxe von den Unbemittelten zu erhalten, ohne daß eine rücksichtslose Strenge gehandhabt wurde, machten 18 Unterstützungsvereine im Jahre 1868 eine Eingabe, in welcher sie um Ermäßigung der Taxen baten. Dafür wollten sie ihre Mitglieder verpflichten, für die sofortige Entrichtung der Gebühren innerhalb 24 Stunden haftbar zu sein. Auf Veranlassung der Arbeitervereine

hatten auch die Vertreter mehrerer Begräbniskassen im Jahre 1868 gegen den Tarif Einspruch erhoben. Sie zogen ihre Reklamation jedoch zurück, als ihnen nachgewiesen wurde, daß bei der untersten Tarifklasse kein Gewinn erzielt worden war. Eine Ermäßigung der Taxen wurde von der Gottesackerkommission nicht zugestanden. Ebenso wurde der Wunsch der Vereine abgelehnt, die Leichenbegleiter selbst stellen zu dürfen, um dadurch eine Verbilligung der Beerdigungskosten herbeizuführen. Es sollten keine Ausnahmen gestattet werden, weil befürchtet wurde, daß die Unannehmlichkeiten zurückkehrten, welche zu einem Teile zur Umgestaltung des Beerdigungswesens geführt hatten.

Die schlechte Wirtschaftslage und die verschiedenen Streiks in den folgenden Jahren nahmen vielen Arbeitern die Verdienstmöglichkeit, so daß sie mit ihren Familien Entbehrungen leiden mußten. Die Not und die Sorgen wurden noch größer, wenn Krankheiten und Sterbefälle eintraten. Die Kranken- und Begräbniskassen leisteten wohltätige Hilfe, aber sie waren kein ausreichender Ersatz für die Unkosten, welche den Arbeitern durch Krankheit und Sterbefall entstanden. Verschiedene Kassen erstrebten deshalb eine unentgeltliche Beerdigung der Vermögenslosen, wie sie schon in einigen Gemeinden der Kantone St. Gallen und Zürich bestand. Mit Schreiben vom 8. 4. 1878 richteten 7 Basler Arbeitervereine an den Großen Rat ein Bittgesuch betreffend „unentgeltliche Beerdigung für Vermögenslose." Der Antrag lautete u. a.: „Es möge den hochgeachteten Herren unserer gesetzgebenden Behörde belieben, ein schon in mehreren Kantonen bestehendes unentgeltliches Begräbniswesen entweder im allgemeinen oder für Vermögenslose zu beraten und zu beschließen." Die dem Staat dadurch entstehenden Kosten sollten durch eine Erhöhung der Erbschaftssteuer aufgebracht werden. „Glückliche Erben, namentlich die lachenden, welche jeden geerbten Franken als geschenkt oder gefunden betrachten dürfen, können füglich mehr zahlen als bisher, um mit diesem Mehr ihren armen Mitmenschen die letzte Reise aus dem Erdenleben zu bezahlen."

Die Eingabe wurde einer Petitionskommission überwiesen. Diese stellte sich auf den Standpunkt, daß es zwar Aufgabe der Behörde sei, für eine geeignete Begräbnisordnung zu sorgen und allgemeine Anordnungen für die Beerdigungen zu treffen, es bliebe aber Pflicht der Hinterbliebenen, dem verstorbenen Angehörigen ein anständiges Begräbnis zuteil werden zu lassen, auch wenn die Behörde den Beerdigungsdienst in die Hand genommen habe und sich die Kosten von der Familie zurückerstatten ließe. Die bestehenden Taxen seien nicht so unbillig und sie berücksichtigten auch die untersten Klassen. Außerdem gewährten die Kranken- und Begräbniskassen denen, die in geordneten Verhältnissen lebenden Arbeiterfamilien angehörten, vielfach eine Hilfe. Da keine Beschwerden gegen das System vorlagen und ein Notstand kaum

vorhanden sei, riet die Petitionskommission davon ab, die Abwälzung einer Familienpflicht auf die Allgemeinheit vorzunehmen. Der Große Rat stellte sich auf den gleichen Standpunkt und ging in seiner Sitzung vom 14. 10. 1878 auf das Gesuch nicht ein. Mit 59 zu 31 Stimmen wurde der Antrag abgelehnt, nachdem die Diskussion beinahe den ganzen Tag gedauert hatte.

Die Ausführungen im Großen Rat blieben nicht ohne Einfluß auf den Regierungsrat. Er beauftragte das Sanitäts-Departement mit der Prüfung und Berichterstattung über eine allfällige Revision der Taxen für die Beerdigungen. Das Sanitäts-Departement konnte sich zu einer Herabsetzung der unteren Taxen und zu einer Erhöhung derselben in den oberen Klassen nicht entschließen, um nicht einen allzu großen Unterschied zwischen den einzelnen Klassen herbeizuführen. Den unteren Klassen kam man jedoch insofern entgegen, als in § 10 der neuen Gottesackerordnung vom 14. 4. 1880 der Absatz aufgenommen wurde: „der Departementsvorsteher ist ermächtigt, in Fällen von Armut die Taxe zu erlassen." Trotzdem wollte der Regierungsrat noch eine Reduktion der Taxen in den unteren Klassen eintreten lassen, was das Sanitäts-Departement wiederum ablehnte. Wenn die Bezahlung einer auch mäßigen Taxe unter allen Umständen einer Familie nicht leicht fiele, sollte trotzdem der Grundsatz aufrecht erhalten bleiben, daß die Beerdigung gegen Deckung der Auslagen durch die Familie erfolgen müsse, um der Beerdigung in der vierten Klasse nicht den Stempel eines Armenbegräbnisses aufzudrücken. Der Regierungsrat schloß sich nunmehr diesem Standpunkt an.

Die Frage der unentgeltlichen Beerdigung ruhte nun einige Jahre, bis sie bei Anlaß der Beratungen über die allgemeine obligatorische Krankenversicherung wieder in den Vordergrund trat. In der Sitzung vom 29. 2. 1884 faßte der Große Rat den Beschluß: „Der Große Rat beauftragt den Regierungsrat, einen Gesetzentwurf betreffend unentgeltliche Beerdigung vorzulegen." Es kamen drei Möglichkeiten in Frage:

1. Unentgeltlichkeit der 4. Klasse,
2. Aufstellung von zwei Klassen, einer bezahlenden und einer nicht bezahlenden,
3. Unentgeltlichkeit des gesamten Beerdigungswesens.

Zunächst mußte die Frage entschieden werden, welche Ausdehnung der Große Rat der unentgeltlichen Beerdigung habe geben wollen. Hierfür kamen zwei Möglichkeiten in Betracht. „Wer sollte unentgeltlich beerdigt werden?" und „was sollte unentgeltlich sein", mit anderen Worten: „welche Leistungen hat der Staat bei den unentgeltlichen Beerdigungen auf seine Kosten zu übernehmen?" Die Leistungen des Staates umfaßten bis jetzt: die allgemeinen Verwaltungskosten, die Kosten der Grabstätte und die speziellen Beerdigungsauslagen.

Die Statistik des Jahres 1883 wies 1244 Beerdigungen auf, davon

I. Klasse	II. Klasse	III. Klasse	IV. Klasse	Spital
2 1/2 %	8 1/2 %	33 %	39 %	17 %

Eine Berechnung ergab, daß von den angeführten Klassen die Klassen I und II Überschüsse abwarfen, während die Klassen III und IV Verluste ergaben

Klasse	Erwachsene		Kinder v. 1—15 Jahren		Kinder unter 1 Jahr	
	Ausgaben	Einnahmen laut Tarif	Ausgaben	Einnahmen laut Tarif	Ausgaben	Einnahmen laut Tarif
I	67.20 Fr.	120.— Fr.	49.47 Fr.	80.— Fr.	19.23 Fr.	40.— Fr.
II	61.20 „	72.— „	43.47 „	48.— „	18.23 „	24.— „
III	56.20 „	36.— „	39.97 „	24.— „	17.23 „	12.— „
IV	51.20 „	21.— „	a) 36.97 „	14.— „	16.73 „	7.— „
			b) 30.97 „	9.— „		

Die Kommission stellte sich auf den Standpunkt, daß die Entfernung der Leichen aus dem Bereich der menschlichen Wohnungen ebenso unbestreitbar eine sanitäts-polizeiliche Pflicht sei, wie die Entfernung und Fernhaltung gesundheitsgefährlicher Gegenstände. Sie beschloß einstimmig, die unentgeltliche Beerdigung vorzuschlagen, wobei der Staat sämtliche Kosten übernehmen sollte. Bei der Beschaffung des nötigen Raumes zur Beerdigung der Leichen wurde mit wachsenden Schwierigkeiten gerechnet, weil das Territorium beschränkt war und die bebauten und bewohnten Teile des Kantons eine rasche Ausdehnung nahmen. Der Ratschlag sprach daher nicht von Beerdigungen, sondern von Bestattungen, da neben der Beerdigung auch die Verbrennung der Leichen als möglich vorausgesetzt wurde.

In der Sitzung vom 16. 11.. 1885 wurde der Entwurf angenommen, nachdem die Diskussion darüber den ganzen Vormittag gedauert hatte [125]), ob in die Frage eingetreten werden sollte oder nicht. Mit 69 zu 35 Stimmen wurde die artikelweise Beratung durchgeführt. In der Schlußabstimmung wurde das Gesetz mit 63 zu 12 Stimmen angenommen. Es war das erste Gesetz dieser Art im Gebiete der Schweiz. Laut § 2 des Gesetzes betreffend die Bestattungen sind zur Bestattung im Kanton Basel-Stadt zugelassen:

1. Alle im Gebiete dieses Kantons gestorbenen Personen,
2. Alle im Kanton wohnhaften Bürger, Niedergelassenen und Aufenthalter, sowie die in gleicher Haushaltung mit ihnen lebenden Angehörigen, auch wenn sie auswärts gestorben sind.

Für jede Bestattung liefert der Staat unentgeltlich:

1. Das Grab,
2. Den Sarg mit Sargtuch (äußere und innere Ausschmückung bleibt den Angehörigen überlassen).

125) Siehe Adler, Seite 92.

3. Den Leichenwagen.
4. Das zur Begleitung und Bestattung erforderliche Personal.

Die Familiengräber blieben in der bisherigen Weise bestehen, weil sie dem Staate einen wesentlichen Beitrag an die bedeutenden Kosten der Erstellung und dem Unterhalt der Grabstätten zahlten und die Angehörigen außerdem auf die künstlerische Ausschmükkung und Unterhaltung der Familiengräber mehr Wert legen, als dies bei Reihengräbern der Fall ist. Die Familiengräber tragen zur Verschönerung eines Friedhofes viel bei, und ferner verschafft die Erstellung und Ausschmückung solcher Familiengräber vielen Handwerkern Arbeit und Verdienst. Diese Auffassung stand im Gegensatz zu der von einigen Klassen vertretenen Ansicht, daß der Idee der Gleichheit durch vollkommen gleiche Beschaffenheit sämtlicher Gräber Ausdruck gegeben werden müsse.

Bei der unentgeltlichen Beerdigung wird deshalb der Sarg unentgeltlich geliefert, „um die unschickmäßige Verwendung von Särgen aus hartem Holz zu verhindern und daß dadurch auch derjenigen direkten Verschwendung begegnet werde, welche lediglich zur vorübergehenden Befriedigung der Eitelkeit ohne allen Nutzen oft bedeutende Werte (versilberte Griffe, seidene Kissen des Sarges etc.) im Boden der Vernichtung preisgebe." Da andererseits die kostbaren Särge vielen Gewerbetreibenden Arbeit und Verdienst verschafften, wurde es den Angehörigen freigestellt, sich einen Sarg aus weichem Holz mit äußeren Ausschmückungen liefern zu lassen, wobei der Schmuck auf ihre Kosten ging.

Die Zahl der Gestorbenen der Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt betrug:

In den Jahren	Gestorbene	Geschlecht		Altersklassen	
		m.	w.	unter 15 Jahren	über
1901—1905	8633	4232	4401	3137	5496
1906—1910	8248	4022	4226	2264	5984
1911—1915	8035	3932	4103	1707	6328
1916—1920	8560	4052	4508	1030	7530
1921—1925	7628	3644	3984	779	6849
1926—1930	8035	3917	4118	648	7387

Nach den Staatsrechnungen des Kantons Basel-Stadt betrugen die Einnahmen des Beerdigungswesens im Jahre 1885, also vor Einführung der unentgeltlichen Beerdigung, 27 000 Fr., demgegenüber standen 34 500 Fr. Ausgabe, so daß die Ausgaben die Einnahmen um 7 500 Fr. überstiegen. Nachdem im Jahre 1886 die unentgeltliche Beerdigung in Kraft trat, sanken die Einnahmen auf 14 000 Fr., während die Ausgaben auf 63 000 Fr. stiegen. Die Einführung der unentgeltlichen Beerdigung verursachte allein dem Staate an Netto-Ausgaben:

1886	49 000.— Fr.	1891	50 000.— Fr.
1887	117 000.— „	1892	55 000.— „
1888	35 000.— „	1893	46 000.— „
1889	45 000.— „	1894	51 000.— „
1890	83 000.— „		

Mit der Zunahme der Bevölkerung stiegen natürlich auch die Ausgaben. Für das Bestattungswesen und die Friedhöfe wurden verausgabt:

1913	128 847.— Fr.	1928	1 886 620.— Fr.
1925	188 302.— „	1929	1 371 413.— „
1927	1 040 430.— „	1930	1 557 609.— „

17. Der unentgeltliche Schulunterricht.

Mit der Einführung der obligatorischen Schulpflicht wurden die Familien angehalten, ihre Kinder bis zu einem gewissen Alter in die Schule zu schicken, damit sie sich dort ein angemessenes für ihr Fortkommen im Leben unentbehrliches Wissen aneignen konnten. Um einen Teil der durch die Einführung des Obligatoriums entstehenden vermehrten Kosten zu decken, wurde es nicht als unbillig empfunden, die Eltern mit einem Schulunterhaltungsbeitrag zu belasten. Viele Familien waren aber nicht in der Lage, ein solches Schulgeld aufzubringen, so daß die Wohltätigkeit eingreifen mußte. Zu Gunsten der Unbemittelten wurden dann später besondere Armenschulen eingerichtet.

Das soziale Interesse drängte mit der Zeit dahin, den Unterschied der Stände und die Ungleichheit der Vermögen nach Möglichkeit auszugleichen, um das Gefühl der Zusammengehörigkeit aller Kreise zu wecken. Es wurde angestrebt, dem Staate die gesamten Ausgaben für das Schulwesen zu übertragen, soweit die obligatorische Schulpflicht in Frage kam. Anläßlich der Reorganisation des Schulwesens in den fünfziger Jahren stellten deshalb verschiedene Vereine und Private den Antrag, die Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts einzuführen. Die gestellten Begehren führten aber zu keinem Ergebnis. Die Aufhebung der sogenannten freien und Armenschulen und die Einreihung ihrer Schüler in die allgemeine Volksschule gaben den Anlaß, die Frage des unentgeltlichen Schulunterrichts ernst anzuschneiden. Auch in der wiederholt erwähnten Petition des Internationalen Arbeiter-Vereins vom 7. 4. 1869 befand sich der Antrag, das Ende der Schulpflicht auf das 14. Lebensjahr festzusetzen und das Schulgeld für die obligatorische Volksschule abzuschaffen.

Der Entwurf eines neuen Schulgesetzes im Jahre 1869 setzte das schulpflichtige Alter vom zurückgelegten 7. bis zum vollendeten 14. Lebensjahre fest. Das Schulgeld sollte ohne Unterschied für Primarschüler und Schülerinnen 6 Fr. und für Realschüler 12 Fr. jährlich betragen.

Neben dem Erlaß des Schulgesetzes war auch ein Fabrikgesetz in Aussicht genommen, welches die Beschäftigung von schulpflichtigen Kindern in den Fabriken verbot. Damit wurde aber den Arbeiterfamilien der Verdienst entzogen, welchen sie bisher durch

ihre nun schulpflichtig gewordenen Kinder gehabt hatten. Viele sträubten sich dagegen, einerseits auf den Verdienst verzichten zu müssen, um andererseits noch ein Schulgeld für den verlängerten Schulunterricht bezahlen zu sollen.

Im November 1869 wurde eine von 1030 stimmberechtigten Einwohnern unterschriebene Petition an den Großen Rat eingereicht, welche das Gesuch stellte, „er möge die Beratung des Schulgesetz-Entwurfes sich für die vollständige Unentgeltlichkeit des obligatorischen Schulunterrichtes entscheiden." Die Petition wurde einer Kommission überwiesen, welche Erkundigungen bei den interessierten Kreisen, der Lehrerschaft, den Erziehungsbehörden sowie bei den übrigen Kantonen einholte. Die Beratungen der Kommission führten zu keinem einheitlichen Ergebnis. Es bildete sich eine Mehrheit und eine Minderheit, welche beide dem Großen Rat ihre Ansichten am 17. Januar 1870 darlegten. Die Majorität betrachtete die Schulgeldfrage von vier Seiten:

1. Vom rechtlichen Standpunkt aus könne der Schulzwang nicht als ein Grund für die Unentgeltlichkeit des Schulunterrichtes angeführt werden, weil das Interesse an der Schulbildung ein gemeinsames sei, sowohl des einzelnen als auch des Staates, wobei aber das persönliche Interesse der Eltern und der Kinder überwiege.
2. Die Schulgeldfrage habe eine gewisse ethische Bedeutung. Die wissenswertige Unterweisung der Kinder müsse eigentlich von den Eltern ausgehen. Weil ihnen dies aber meist nicht möglich wäre, und der Staat deshalb das Unterrichtswesen in die Hand genommen habe, sei es wichtig, daß die persönliche Beteiligung der Eltern an diesem Zweige der Erziehung einigermaßen gewahrt bliebe, und diese persönliche Beteiligung solle in der Zahlung des Schulgeldes zum Ausdruck kommen, umsomehr, als es für viele das einzige sei, was sie für die Erziehung der Kinder leisteten. Das Schulgeld sollte gewissermaßen als das letzte Band betrachtet werden, was manche Eltern noch an den Schulunterricht knüpfte. Wo das Schulgeld mit dem Schweiße des Armen erworben sei, könnte es von tiefer Bedeutung für das sittliche Band zwischen Eltern und Kindern werden. Wenn das Kind sieht, daß das Schulgeld sauer erworben wird, mag diese Leistung auf das Gemüt des Kindes einen tiefen Eindruck machen und ihm ein Ansporn sein, den Schulunterricht fleißig auszunutzen.
3. Nach Ansicht der Lehrer hätte das Schulgeld eine große pädagogische Wirkung, weil es einen Zwang auf den regelmäßigen Besuch des Unterrichtes ausübe. Die Eltern würden durch das Schulgeld an die Schule erinnert und zu einer genaueren Prüfung der Schulzeugnisse angeregt, wogegen bei Abschaffung des Schulgeldes eine Vermehrung der Absenzen befürchtet werden müßte.

4. Ferner würde durch die Aufhebung des Schulgeldes dem Staate eine jährliche Einbuße von 33 000 Fr. verursacht, die sich bei der vorgeschlagenen Ausdehnung der Schulpflicht bis auf das 14. Lebensjahr bis auf 45 000 Fr. jährlich erhöhen müßte.

   Die Majorität beantrage daher, daß dem gestellten Begehren keine Folge geleistet werden möchte.

   Die Minderheit der Kommission hielt die Aufhebung des Schulgeldes nicht nur für eine Modefrage, sondern überhaupt für einen Fortschritt. Die immer größer werdenden Ausgaben für das Schulwesen seien eine der erfreulichen Erscheinungen des Basler Staatslebens, so daß Basel durch seine großen Ausgaben für das Erziehungswesen eine höchst ehrenvolle Stellung unter den fortgeschrittenen Staaten einnehme. Die Aufhebung des Schulgeldes in verschiedenen Staaten habe bewiesen, daß der Schulbesuch nicht nachgelassen habe, sondern daß viele Kinder länger als bisher und weit über das schulpflichtige Alter hinaus in den Schulen gelassen würden. Der Grundsatz, daß gerechterweise der zu zahlen habe, der die Schule benutze, sei in der bestehenden Staatswirtschaftslehre nicht mehr aufrecht zu erhalten. Die Minderheit beantrage deshalb Erheblicherklärung der Petition.

Der Große Rat schloß sich in seiner Sitzung vom 17. 1. 1870 jedoch dem Antrage der Mehrheit an und lehnte die Aufhebung des Schulgeldes ab. (Siehe *Adler*, S. 129 ff.)

Die Bundes-Verfassung von 1874 nahm aber in Art. 27 die Bestimmung auf, daß alle Kantone für genügenden Primarunterricht Sorge tragen müssen und daß dieser Unterricht obligatorisch und unentgeltlich zu sein habe. Daraufhin beschloß der Kleine Rat mit Wirkung vom 1. 7. 1875 kein Schulgeld mehr zu erheben.

Angeregt durch diesen Beschluß stellte Rektor *J. H. Kägi* den Antrag: „Es möge der Große Rat beschließen, daß an der Realschule und an den beiden Mädchen-Sekundar-Schulen der Unterricht bis zum Erlaß des in § 13 der Bundes-Verfassung vorgesehenen Gesetzes unentgeltlich sei." Da aber die Beratung einer neuen Schulorganisation bevorstand, wurde auf den Antrag nicht eingegangen.

Der in der Bundesverfassung gebrauchte Ausdruck Primarunterricht hatte eine weitgehendere Bedeutung, als in Basel angenommen wurde. Es wurde darunter der Unterricht in den für jeden Bürger unerläßlichen Kenntnissen verstanden, so daß der Große Rat beschloß, mit Beginn des Schuljahres 1879/1880 in der Real- und in der Mädchenmittelschule kein Schulgeld mehr zu erheben. Das Schulgesetz von 1880 beseitigte auch für die anderen öffentlichen Schulen (mit Ausnahme der Universität) die Zahlung des Schulgeldes. Das gleiche Schulgesetz hob auch die jährliche

Taxe der Schüler für die von der Schule gelieferten Schreib- und Zeichenmaterialien (das sogenannte Papiergeld) auf, so daß den Schülern der in Betracht kommenden Schulen seit Frühjahr 1881 sämtliche Schreib- und Zeichenmaterialien unentgeltlich geliefert werden.

Das Prinzip der unentgeltlichen Schule wurde bis zur letzten Konsequenz durchgeführt, indem dem Großen Rat am 23. 4. 1888 ein Ratschlag vorgelegt wurde, welcher die unentgeltliche einmalige Abgabe auch der gedruckten obligatorischen Lehrmittel in den unteren und mittleren Schulen des Kantons vorschlug. Auch dieser Vorschlag wurde vom Großen Rat angenommen, wodurch die Kosten der staatlichen Unterweisung für die Dauer der Schulpflicht auf die Gesamtheit der Steuerzahler verteilt wird.

18. Die Kriegsfürsorge.

Bei Ausbruch des Weltkrieges im Jahre 1914 sperrten die Nachbarländer der Schweiz ihre Grenzen für die Ausfuhr von Lebensmitteln. Um einer Brotknappheit vorzubeugen und um die vorhandenen Getreidevorräte zu vergrößern, beabsichtigte der Regierungsrat, den Mühlen Vorschüsse zum Ankauf von Weizen zu gewähren. Die Absicht scheiterte jedoch an der Stockung des Geldverkehrs, weil die Banken durch die starken Abhebungen der Guthaben nicht mehr über flüssige Mittel verfügten. Trotzdem gelang es der Behörde, noch 20 Waggon Weizen für die Bevölkerung zu erwerben. Dieses Getreide sollte erst in Anspruch genommen werden, wenn die übrigen Vorräte zur Neige gingen.

Die durch den Krieg hervorgerufene Lahmlegung des Gewerbes und der Industrie traf das wirtschaftliche Leben auf das Empfindlichste. Der Krieg griff unbarmherzig in die Verhältnisse vieler Familien ein. Nicht nur die unselbständigen, auch die meisten selbständigen Schichten der Bevölkerung wurden in ihrer Existenz bedroht. Junge Gewerbetreibende, die kaum erst ein eigenes Geschäft gegründet und ihre Ersparnisse zum Ankauf von Waren oder von Maschinen und Werkzeugen verwandt hatten, mußten ihren Beruf aufgeben, um ihrer Heeresdienstpflicht zu genügen.

Wäscherinnen, Glätterinnen, Putzerinnen u. a. wurden durch die allgemeinen Einschränkungen vielfach nicht mehr benötigt, aber auch alleinstehende männliche Arbeiter wurden durch die infolge des Krieges hervorgerufenen Entlassungen brotlos und gerieten in Not. Die Herabsetzung des Lohnes oder der gänzliche Verdienstausfall setzte große Bevölkerungskreise bald den größten Entbehrungen aus. Am schlimmsten wurden die kinderreichen Familien betroffen, für welche das bisherige Einkommen schon sehr knapp gewesen war. Um die durch den Krieg verursachte

Not der Bevölkerung zu lindern, beauftragte der Regierungsrat am 8. 8. 1914 eine Kommission mit der Durchführung der erforderlichen Maßnahmen. Die Einsetzung einer besonderen Kommission geschah aus dem Grunde, weil weite Kreise der in Not Geratenen eine Scheu vor der Inanspruchnahme der Armenpflege besaßen und lieber auf eine Unterstützung verzichteten. Die Unterstützung sollte deshalb nicht den Charakter eines Almosens tragen und es mußte versucht werden, den Bedrängten die Demütigung zu ersparen, Bittgänge zur Armenbehörde unternehmen zu müssen.

Die Aufgabe der Kommission bestand darin, die vorhandenen Lebensmittelbestände festzustellen, Maßnahmen für die Lebensmittelbeschaffung und -verteilung vorzubereiten und die eigentliche Hilfsaktion für die Kriegsnotleidenden zu organisieren und durchzuführen. Unterstützungsberechtigt waren alle Kriegsnotleidenden, ohne Rücksicht auf ihre staatliche und konfessionelle Zugehörigkeit. Unterstützungen erhielten diejenigen Schweizer, welche vor dem 1. 8. 1914 in Basel ansäßig waren. Für Ausländer war der Stichtag auf den 1. 8. 1913 festgesetzt, denn man wollte den Zuzug auswärtiger Notleidender verhindern. Familien, die von der Militärbehörde Unterstützung bezogen, erhielten von der S. H. K. (Staatlichen Hilfs-Kommission) nur Mietzinsunterstützungen. Die Familien der ausländischen Krieger, deren Ernährer im Kriege gefallen waren, wurden an die Armenbehörde verwiesen, weil es sich bei ihnen um eine dauernde Hilfeleistung handelte. Um einen Mißbrauch der Unterstützungen zu vermeiden, wurden an die Unterstützungssuchenden keine Geldbeträge, sondern Gutscheine und Milchmarken verabfolgt. Nicht zum Lebensunterhalt notwendige Nahrungsmittel, sowie alkoholische Getränke konnten auf diese Scheine nicht bezogen werden. Mietzinsbeiträge wurden direkt an die Vermieter bezahlt. Zu Weihnachten erhielt jedoch ein kleiner Kreis der Notleidenden einen Teil der Unterstützungen in bar ausgezahlt.

Nach Eröffnung des Büros der Staatlichen Hilfs-Kommission meldeten sich in der zweiten Hälfte August 1914 729 Unterstützungsuchende. Im September kamen weitere 931 hinzu. Im Oktober ging die Zunahme auf 496 und im November auf 331 herunter, während der Dezember 393 Neuanmeldungen brachte.

Vom Verein schweizerischer Konsumvereine wurde in Verbindung mit der Großschlächterei *Bell* im Winter eine Volksküche eröffnet, für welche die Kommission Gutscheine an die Notleidenden abgab. Der mäßige Zuspruch führte jedoch dazu, daß der Betrieb gegen Ende des Jahres eingestellt werden mußte.

Im Juli 1915 wurde für die Dauer des Krieges eine Fürsorgestelle mit einem ständigen Büro geschaffen und einer besonderen Kommission unterstellt. Diese sollte die Bewegungen auf dem Lebensmittelmarkte fortlaufend beobachten und dem Regierungsrate geeignete Vorschläge für Maßnahmen zur Bekämpfung des

Lebensmittelwuchers, sowie zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen unterbreiten.

Die Kommission gliederte sich in 4 Gruppen, von denen jede eine besondere Aufgabe zugewiesen erhielt. Die erste befaßte sich mit der Preisstatistik, die zweite mit der Beschaffung von Lebensmitteln mit Ausnahme von Fleisch, die dritte mit der Beschaffung von Fleisch und die vierte mit der Einrichtung von Volksküchen. Als Betriebsfond erhielt die Lebensmittelfürsorge einen Kredit von 100 000 Fr. zum Einkauf und Vertrieb von Lebensmitteln eingeräumt. Die Nahrungsmittel sollten direkt oder durch Vermittlung der Lebensmittelgeschäfte zum Selbstkostenpreis an die Bevölkerung abgegeben werden.

Im Jahre 1915 meldeten sich weitere 1513 Unterstützungsbedürftige an. Die Gesamtzahl der eingeschriebenen Unterstützungsempfänger betrug für die Zeit vom 17. 8. 1914 bis zum 31. 12. 1915 4393 Personen, welche für 5365 erwachsene und 1498 minderjährige Angehörige zu sorgen hatten. Die Zahl der insgesamt unterstützungsbedürftigen Personen betrug 17 256. Die Mehrzahl der Unterstützten waren Familienangehörige, deren Ernährer zum Militärdienst einberufen waren. Um diesen Angehörigen Arbeit zu verschaffen, wurde eine Werkstätte für die Anfertigung von Militärkleidung errichtet, die in erster Linie Arbeitskräfte beschäftigte, welche von der Staatlichen Hilfs-Kommission überwiesen worden waren. Im Jahre 1915 waren in dieser Werkstatt 70 Angestellte und Schneider, sowie 650 Frauen tätig.

Die wachsende Notlage im Jahre 1916 führte dazu, daß die Unterstützungen im einzelnen erhöht, und die Hilfeleistungen auch auf solche Familien ausgedehnt werden mußten, die zwar regelmäßig einen Verdienst hatten, deren Einkommen aber infolge der wachsenden Teuerung zur Bestreitung der Lebensbedürfnisse nicht mehr ausreichte. Die Staatliche Hilfs-Kommission sah sich daher im April veranlaßt, an die Arbeitgeber ein Schreiben zu richten, in welchem sie darauf aufmerksam machte, daß schon vor dem Kriege ein Teil der Familien, deren Ernährer nur einen geringen Arbeitsverdienst hatten, von den Armenbehörden unterstützt werden mußten. Jetzt wo die Teuerung um ca. 30 % gestiegen war, seien die Löhne noch die gleichen geblieben, so daß viele Haushalte in Not geraten wären und sich an die Staatliche Hilfs-Kasse um Unterstützung wandten. Die Arbeitgeber wurden aufgefordert, ihren Arbeitern der Teuerung entsprechende Löhne oder Zulagen zu gewähren, damit sie in die Lage gesetzt seien, sich und ihre Familien ohne öffentliche Unterstützung durchzubringen.

Durch die große Nachfrage nach Lebensmitteln waren die Preise teilweise zu unerschwinglicher Höhe emporgestiegen, weshalb sich der Bund veranlaßt sah, Höchstpreise einzuführen [126]).

125) Siehe Eidg. Gesetzessammlung n. F., Band XXXII, Seite 165.

Trotzdem zeigte sich die Notwendigkeit, für die minderbemittelte Bevölkerung eine intensivere Fürsorge zu treffen. An diese Kreise wurden Lebensmittel unter finanzieller Mithilfe des Bundes zu reduzierten Preisen abgegeben. Die dauernde Erhöhung der Kosten für den Unterhalt führte jedoch dazu, daß es immer weiteren Kreisen schwer fiel, sich genügend zu ernähren. Die Notlage verschlimmerte sich zusehends, so daß sich die Kommission mit der Frage befaßte, ob und wie weit die Unterstützung auf Familien mit ungenügendem Erwerb ausgedehnt werden könnte. Eine Abhilfe sollte der am 16. 6. 1916 im Großen Rat gestellte Antrag Dr. *Hauser* bringen: „Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht durch Erweiterung der Unterstützungsberechtigten auf unbemittelte Volkskreise ausgiebigere Hilfe geboten werden sollte." Der Antrag wurde der Staatlichen Hilfs-Kommission überwiesen, welche Vorschläge machte, in welcher Weise Familien mit geringem Einkommen unterstützt werden sollten.

In Anlehnung an den Antrag *Hauser* reichten die Sozialdemokratische Partei und der Arbeiter-Verein am 29. 7. 1916 eine Petition ein, in welcher Anträge zur Bekämpfung des Notstandes gestellt wurden.

Die Folge war, daß der Regierungsrat beschloß, die wegen unauskömmlichen Verdienstes in Not geratenen Familien durch Gewährung von Mietzinsbeiträgen zu unterstützen und zur Speisung der Bedürftigen Volksküchen zu errichten. Das Begehren nach Aufstellung von Minimallöhnen wurde jedoch abgelehnt. Ende 1916 erreichte die Zahl der Petenten 5040 Personen. Zu denjenigen, welche die eigentliche Kriegsunterstützung bezogen und zu den unterstützten Personen, welche zwar Verdienst hatten, der aber bei der Teuerung nicht ausreichte, kam noch eine dritte Gruppe: die Arbeitslosen aus der Bandindustrie. Die Schwierigkeiten im Export und in der Einfuhr der Rohstoffe hatten zur Arbeitslosigkeit geführt, so daß die Staatliche Hilfs-Kommission im Verein mit den Bandfabrikanten eine Unterstützungsaktion für diese Notleidenden organisieren mußte.

Den Unterstützungsberechtigten war schon im Jahre 1915 von der Staatlichen Hilfs-Kommission Gartenland zur Verfügung gestellt worden, auf welchem sie einen Teil ihrer Nahrungsmittel selbst ziehen konnten. Die Anzahl der Gartenlandparzellen betrug Ende 1916 230, dazu kamen im Jahre 1917 1089, so daß Ende 1918 im ganzen 1319 Kleingärten zu 2 Ar verpachtet waren. Die Zahl langte jedoch bei weitem nicht aus, um allen Interessenten Gartenland zu verschaffen.

Der langandauernde Krieg hatte eine Nahrungsmittelknappheit zur Folge, die dazu führte, daß für bestimmte Lebensmittel die Rationierung angeordnet wurde, um eine gleichmäßige Verteilung der Waren durchzuführen. Am 2. 2. 1917 ersuchte der

Bundesrat das schweizerische Militärdepartement, Lebensmittel nur noch in monatlichen Raten an die Kantone zu liefern. Durch diese Maßnahme wurde die selbständige Warenvermittelung der kantonalen Hilfs-Kommission sehr eingeschränkt. In Basel wurde die Lebensmittel-Fürsorge als Zentralstelle für die Abgabe der Monopolwaren bestimmt. Die Kommission erließ Vorschriften über die Durchführung der Rationierung, die Höhe der Rationen und die Detailverkaufspreise. Rationierte Lebensmittel durften nur noch gegen Aushändigung eines Ausweises der Kommission für Lebensmittel-Fürsorge abgegeben werden.

Für die bedürftige Bevölkerung wurde auch jetzt wieder eine besondere Notstandsaktion durchgeführt und verschiedene Nahrungsmittel wurden unter finanzieller Mithilfe des Bundes und des Kantons zu einem reduzierten Preis abgegeben, der bis zu einem Drittel unter dem normalen Detailpreis lag. Von dieser Notstandsaktion machten 29 373 Personen Gebrauch. Auch die Volksküche wurde jetzt zahlreich besucht. Die Zahl der hierin gegen Entgelt beschäftigten Personen betrug Ende 1917 189. Die Tagesfrequenz belief sich zeitweise auf 15 000 Essen.

Die Einführung des Bundesmonopols für verschiedene Lebensmittel, die Gründung der S. S. S. (Société Suisse des Surveillances) und andere Bundesmaßnahmen brachten eine Reihe von Änderungen und erschwerten den Kantonen das selbständige Handeln auf dem Gebiete der Lebensmittelfürsorge. Die Kontingentierung bestimmter Monopolwaren und die dadurch notwendig gewordene Rationierung gab den kantonalen Einrichtungen immer mehr den Charakter eines Organes zur Ausführung der Erlasse der Bundesbehörden, so daß die im Jahre 1915 geschaffene Lebensmittel-Fürsorge den Verhältnissen nicht mehr angepaßt war. Während das Lebensmittelbüro bisher selbständig Käufe getätigt hatte, konnte es jetzt fast nur noch Waren von den mit der Beschaffung von Lebensmitteln beauftragten Organen des Bundes beziehen, so daß es sich nicht mehr um Kaufabschlüsse, sondern um einfache Übernahme der den Kantonen zustehenden Kontingente handelte, welche es an die Bevölkerung zu verteilen hatte.

Die Organisation der kantonalen Lebensmittel-Fürsorge mußte daher den veränderten Verhältnissen angepaßt werden. Da außerdem der Geschäftskreis und der Geldverkehr mit der Staatskasse einen großen Umfang angenommen hatte, schlug der Regierungsrat dem Großen Rat vor, der Einrichtung eine gesetzliche Organisation zu geben.

Das Gesetz über die Kriegsfürsorge vom 25. 10. 1917 ging über den Rahmen der bloßen Lebensmittelfürsorge hinaus und bezog die gesamten von der Not der Zeit gestellten Aufgaben der Kriegsfürsorge in das Gesetz ein. Die bisherige Organisation der Lebensmittelfürsorge wurde aufgehoben. Für die Dauer der durch den Krieg verursachten Teuerung und Knappheit der Lebensmittel

und anderer Bedarfsartikel wurden besondere Bestimmungen aufgestellt. Das Kriegsfürsorgewesen wurde dem Regierungsrat unterstellt. Die Leitung wurde einem Kriegsfürsorgerat übertragen, welchem das Recht zustand, unter Vorbehalt dringender Fälle, Verordnungen und Verfügungen auf dem Gebiete der Kriegsfürsorge zu beraten, Maßnahmen zu ihrer Ausführung zu beschließen und die Kriegsfürsorge zu beaufsichtigen. Das Gesetz enthielt im einzelnen die Aufgaben der Kriegsfürsorge, die Grundsätze für die Mitwirkung des Kriegsfürsorgerates und die Beziehungen der staatlichen Verwaltungen zur Ausführung der Maßnahmen auf dem Gebiete der Kriegsfürsorge.

Die Verordnung des Regierungsrates vom 12. 12. 1917 betr. die Organisation der Kriegsfürsorge regelte die Verteilung der verschiedenen Aufgaben auf die mit der Ausführung der Kriegsfürsorgemaßnahmen betrauten Verwaltungen. Dem Sanitäts-Departement wurde das Kriegsfürsorgeamt und die Kommission der Volksküche unterstellt, dem Departement des Innern die Brennmaterialzentrale, sowie die Kommission zur Beschaffung von Pflanzland. Die Militärdirektion erhielt die Beschaffung, Verteilung und Rationierung der Futtermtitel für Pferde und Haustiere übertragen. Als Zentralstelle für diejenigen Kriegsfürsorgemaßnahmen, welche nicht anderen Departementen unterstellt waren, wurde ein besonderes Kriegsfürsorgeamt errichtet. Das bisherige Büro des Lebensmittelamtes übernahm die Aufgaben des Kriegsfürsorgeamtes. Während zu Anfang des Jahres das Büropersonal nur aus wenigen Leuten bestand, stieg die Zahl Ende 1917 auf 100 Personen. Anfang 1918 stieg der Bedarf weiter auf 96 Angestellte und 136 Arbeiter. Ende 1918 waren es sogar 224 Angestellte und 334 Arbeiter.

Der Maßstab der Unterstützungsberechtigung wurde nach dem Einkommen der Petenten festgesetzt. Der dauernd gestiegenen Teuerung entsprechend wurde die Einkommensgrenze verschiedentlich erhöht.

Das Fehlen einer Kartoffel-Rationierung, kantonale Ausfuhrverbote, der Mangel an Lebensmitteln, sowie der ungünstige Stand der Milchzufuhr verursachten im Frühjahr 1918 große Not, so daß der Große Rat eine Delegation nach Bern entsandte, um die Lage und Wünsche der Basler Bevölkerung in Bezug auf die gegenwärtige Notlage zu schildern und um eine vermehrte Zuteilung von rationierten Waren an die Kantone mit vorwiegend industrieller Bevölkerung zu erlangen. Die Neuanmeldung der Unterstützungssuchenden im Jahre 1917 hatte 1483 betragen, dazu kamen im Jahre 1918 noch 1098 Antragsteller, so daß sich die Gesamtzahl der bei der Staatlichen Hilfskommission angemeldeten Petenten am 3. 12. 1918 auf 7622 belief.

Das Ende des Krieges brachte wieder vermehrte Zufuhr, wodurch eine weitergehende Abgabe der vorhandenen Vorräte und eine allgemeine Erhöhung der Rationen ermöglicht wurde. Die Staatliche Hilfs-Kommission, welche nur als Institut der Kriegsfürsorge ins Leben gerufen worden war, hatte jetzt ihre Haupttätigkeit auf dem Gebiete der Unterstützung von Personen mit ungenügenden Einkommen gefunden und konnte allmählich ihren Arbeitsbereich einschränken. Sie sollte in der wieder zu normalen Verhältnissen zurückkehrenden Friedenszeit nicht zu einem dauernd bestehenden Amt neben den alten Wohlfahrtseinrichtungen werden.

Aber noch lange blieb die große Verteuerung fast sämtlicher Waren bestehen, und die Kriegsfürsorgemaßnahmen konnten somit nur nach und nach aufgehoben werden, und zwar nur dann, wenn die Warenversorgung des Landes in jeder Weise gesichert war. Ein plötzliches Aufheben des Amtes kam also nicht in Frage, solange die Lebensverhältnisse nicht völlig normal waren und die Teuerung, die immer noch einen Teil der Bevölkerung in Bedrängnis brachte, anhielt. Die Staatliche Hilfs-Kommission sollte erst aufgelöst werden, wenn ein Gleichgewichtszustand zwischen den Lebensbedürfnissen und dem Einkommen der Arbeiterbevölkerung wieder in dem Grade eingetreten war, daß unter gewöhnlichen Verhältnissen eine öffentliche Unterstützung nicht mehr zu erfolgen brauchte.

In der ersten Hälfte des Jahres 1919 wurde eine große Anzahl von Erlassen des Bundes in Bezug auf die Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln aufgehoben. Die durch die Société Suisse des Surveillances eingeführten einschränkenden Vorschriften über die Wareneinfuhr verschwanden. Nur für Zucker, Reis und Getreide blieb das Monopol vorläufig bestehen. Anfang März 1919 wurde auch die Rationierung der Kartoffeln aufgehoben. Dagegen wurden die Höchstpreise bis zum Beginn der Ernte der Frühkartoffeln beibehalten und dann zweimal auf Kosten des Kantons herabgesetzt. Mit der Zeit fielen weitere Maßnahmen fort, so daß Mitte März nur noch die Milch als einziger rationierter Artikel übrig blieb. Damit kamen fast alle Aufgaben in Fortfall, welche dem Kriegsfürsorgeamt durch die erlassenen Vorschriften übertragen worden waren, und sein Betrieb und seine Einrichtungen konnten von Monat zu Monat eingeschränkt werden. Die noch vorhandenen Vorräte an Nahrungsmitteln wurden zum Teil an die Zentralstelle des eidgen. Ernährungsamtes gesandt oder, soweit sie im Inland nicht abgesetzt werden konnten, ins Ausland verkauft. Große Mengen wurden auch an notleidende Gemeinden nach Deutschland und nach Tirol verschenkt. Bis zum 30. 6. 1919 übte die Staatliche Hilfs-Kommission ihre Hilfstätigkeit noch aus, nach diesem Zeitpunkt übernahm die allgemeine Armenpflege deren Arbeit.

Der Umfang der Notstandsaktion nahm in Bezug auf die Leistung und die Zahl der Unterstützten bedeutend ab. Die Teilnehmerzahl betrug im September 1920 10 410, Oktober 10 039, November 10 058, Dezember 10 000, Januar 1921 9737, Februar 9 479.

Den veränderten Verhältnissen entsprechend wurden auch die erlassenen Vorschriften betreffend die Rationierung und Verteilung der den Kantonen von der Eidgenossenschaft vermittelten Lebensmittel und Heizmaterialien aufgehoben. Damit kamen auch alle Kunden- und Bestell-Listen, sowie die Rationsmarken und Ausweise in Fortfall. Die Abgabe von Lebensmitteln und weiteren Bedarfsartikeln durch den Kanton zu einem einheitlichen und stufenweise ermäßigten Preise kam nur noch für einen kleinen Kreis der Bevölkerung in Frage. Der Betrieb der Volksküchen war, bis auf einen kleinen Teil, längst eingeschränkt worden. Es bestanden nur noch Bestimmungen in Bezug auf die Überwachung der Höchstpreise für einige Waren und die Notstandsaktion für Minderbemittelte. Diese erhielten zur Verbilligung ihres Brot- und Milchbezuges Beiträge für ein bestimmtes Quantum. Für diese Aufgaben war keine besondere Amtsstelle mehr erforderlich.

Die Ursachen, welche seinerzeit den Großen Rat zu besonderen Maßnahmen für die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung des Kantons mit Lebensmitteln und anderen Bedarfsartikeln veranlaßt hatten, waren in Fortfall gekommen. Der Große Rat beschloß daher am 9. 6. 1921 die Aufhebung des Gesetzes über die Kriegsfürsorge vom 25. 10. 1917. Der Regierungsrat wurde ermächtigt, einzelne, im Gesetz vorgesehene Maßnahmen noch für eine beschränkte Dauer fortbestehen zu lassen, falls es sich als notwendig erweisen sollte.

III. Die systematische Darstellung.

Die historische Entwicklung der Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt hat bei allen Schwierigkeiten, die zu überwinden waren, zu einem Gewebe von sozialpolitischen Gesetzen und Einrichtungen geführt, das den den Wechselfällen des Lebens hilfloser als andere Bevölkerungskreise gegenüberstehenden wirtschaftlich Schwächeren Schutz und Hilfe des Staates im Rahmen des Möglichen zu sichern sucht und darüber hinaus das ganze wirtschaftliche Leben des Kantons in starkem Maße beeinflußt.

Um gleichzeitig die Reichweite und die Anwendungsarten der baselstädtischen Sozialpolitik für die Gegenwart zu beleuchten, erscheint es angebracht, das ganze Gebiet noch einmal zusammenfassend in systematischer Darstellung zu betrachten, da die bisherige Schilderung des Werdeganges im Einzelnen naturgemäß größeren Wert auf die historische Entwicklung legen mußte und eine Systematik nur andeutungsweise gestattete.

Die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt umfaßt in dieser Hinsicht Gesetze, Maßnahmen und Einrichtungen, die sich in den beiden großen Gruppen des Arbeitsrechts und der Sozialversicherung zusammenfassen lassen.

A. Arbeitsrecht.

1. Arbeitsvermittlung.

Damit ein Ausgleich zwischen den Arbeitsangeboten und der Arbeitsnachfrage stattfinden kann, sucht die Arbeitsvermittlung eine planmäßige Regelung des Ausgleichs zwischen den vorhandenen Arbeitssuchenden und den Arbeitsgelegenheiten herbeizuführen.

Die Institutionen, die sich mit der Arbeitsbeschaffung befassen, lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen: Die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung und die nicht gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung:

1. Die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung.

Im Gegensatz zum vergangenen Jahrhundert tritt die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung gegenüber den öffentlichen Arbeitsnachweisen immer mehr in den Hintergrund. Sie wird von Privatpersonen berufsmäßig ausgeübt, und ihre Arbeitsvermittlung erfolgt mit dem Zwecke der Gewinnabsicht, wobei die Gebührenerhebung die Einkommensquelle darstellt.

Im Kanton Basel-Stadt erstreckt sich die gewerbsmäßige Stellenvermittlung vorwiegend auf Dienstboten, Wirtschaftspersonal und Hausangestellte. Sie hat zuletzt durch die Verordnung über die gewerbsmäßige Stellenvermittlung vom 8. 7. 1903 (geändert am 26. 3. 1929) ihre gesetzliche Regelung gefunden.

Die Zulassung zum Gewerbe eines Stellenvermittlers wird von einer polizeilichen Bewilligung abhängig gemacht, die nur Niedergelassenen und gut beleumdeten Personen erteilt wird und bei Wegfall dieser Voraussetzung, ebenso bei Übertretung der geltenden Bestimmungen jederzeit entzogen werden kann.

Die Bewilligung gilt nur für ein Jahr und muß jährlich gegen Zahlung einer Gebühr von 5 Fr. erneuert werden. Jeder Stellenvermittler hat außerdem bei der Staatskasse eine Kaution von 500 bis 1000 Fr. zu hinterlegen, welche zur Sicherstellung etwa entstehender Schadensansprüche stellensuchender Personen dienen sollen.

Die Vermittlertätigkeit untersteht der polizeilichen Kontrolle, zu deren Erleichterung die Vermittler verpflichtet sind, in vorgeschriebener Form Bücher zu führen, aus denen sowohl die eingehenden Stellengesuche, wie die Dienstofferten der Arbeitgeber ersichtlich sein müssen. Die Einschreibegebühr darf höchstens 1 Fr. betragen und die Vermittlungsgebühr 10 % des erreichten Monatslohnes nicht übersteigen. Sie darf auch erst nach Antritt der Stelle gegen Empfangsbescheinigung erhoben werden.

Der Gebührentarif muß in deutlicher und erschöpfender Weise die Gebühren für Dienstgeber und Dienstnehmer angeben und unterliegt der Kontrolle des Polizeidepartements, welches befugt ist, zu weit gehende Ansätze zu ermäßigen.

Die Beherbergung stellensuchenden Dienstpersonals bedarf einer besonderen Genehmigung, die nur erteilt wird, wenn die persönlichen und Wohnungsverhältnisse hierfür geeignet erscheinen. Auch diese Bewilligung kann bei Fortfall der Voraussetzungen jederzeit widerrufen werden.

2. Die nicht gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung.

Im Gegensatz zur gewerbsmäßigen Stellenvermittlung stehen die nicht gewerbsmäßigen Einrichtungen zum Zwecke der Arbeitsvermittlung. Es sind dies:

a) Die Arbeitsnachweise der Berufsorganisationen (Facharbeitsnachweise),
b) die gemeinnützigen oder charitativen Organisationen und
c) die Organisationen der amtlichen Arbeitsvermittlung.

Von diesen hat das kantonale Arbeitsnachweisbüro die größte Bedeutung, weil es den umfassendsten Überblick über den Arbeitsmarkt besitzt und seine unparteiische Vermittlung nach individueller Eignung und gebührenfrei erfolgt.

Die Arbeitsnachweise der Berufsorganisationen sind hauptsächlich Facharbeitsnachweise und vielfach getrennt nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Gewerkschaften). Nur in wenigen Fällen sind paritätische Vermittlungsstellen vorhanden.

Die gemeinnützigen Stellen sind meistens Anstalten oder unterstehen religiösen Vereinen. Sie haben (abgesehen von der Vermittlung von Dienstboten) keine größere Bedeutung zu erreichen vermocht.

Das öffentliche Arbeitsnachweisbüro.

Die Aufsicht über den öffentlichen Arbeitsnachweis wird vom Departement des Innern sowie von einer Kommission ausgeübt, die außer dem Departementsvorsteher aus je vier Arbeitgebern und Arbeitnehmern und zwei unparteiischen Mitgliedern besteht.

Da die Vermittlungstätigkeit für weibliche Personen einen integrierenden Bestandteil der Vermittlungstätigkeit überhaupt bildet, müssen in dieser Kommission sowohl seitens der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer je ein weibliches Mitglied vertreten sein.

Die Geschäftsführung wird von einem Verwalter ausgeübt, dem die erforderlichen Beamten und Angestellten beigegeben sind. Für die weibliche Abteilung ist eine besondere Verwalterin bestellt, die jedoch dem Verwalter unterstellt ist.

Die Grundsätze der Vermittlungstätigkeit finden ihre Regelung durch Bundesrecht, nicht durch kantonale Bestimmungen. Die maßgebenden Gesichtspunkte sind die Vermittlung von Arbeit für alle Berufe beider Geschlechter. Im Kanton Basel-Stadt geschieht die Vermittlung (getrennt) in (einzelnen) Abteilungen für Männer und für Frauen und teilweise nach Berufen geordnet. Die Institution ist allgemein zugänglich und befaßt sich auch mit der Vermittlung von Lehrstellen.

Die Vermittlung erfolgt für Arbeitgeber und Arbeitnehmer kostenlos. Nur Auslagen für besondere Bemühungen werden den Auftraggebern auferlegt.

In Fällen von Kollektivstreitigkeiten wird die Vermittlung weiterhin ausgeübt, allerdings unter Mitteilung an die Arbeitssuchenden von dem Vorhandensein eines Konfliktes.

Zur Schaffung eines interlokalen Ausgleiches steht der öffentliche Arbeitsnachweis mit den analogen Instituten der übrigen Schweizer Kantone sowie dem Eidgenössischen Arbeitsamt in Verbindung. Er hat die Möglichkeit, soweit es zweckdienlich erscheint, mit den privaten Nachweisstellen sowie ausländischen Arbeitsämtern Beziehungen anzuknüpfen.

Zur Erfassung der Arbeitsmarktlage hat das kantonale Arbeitsnachweisbüro periodisch statistische Erhebungen über Art, Umfang und Ergebnis seiner Tätigkeit durchzuführen.

2. Die Arbeitsleistung.

Der Inhalt des Arbeitsvertrages enthält auf der einen Seite die Dienstpflicht des Arbeitnehmers, auf der andern Seite als Hauptpflicht des Arbeitgebers die Lohnzahlung.

Das Hauptziel der staatlichen Intervention auf dem Gebiete der Arbeiterschutzgesetzgebung ist die Beschränkung der Arbeitsleistung, einmal hinsichtlich der täglichen oder wöchentlichen Gesamtarbeitsleistung, sowie der Einschaltung einzelner oder zusammenhängender Ruhetage (Ferien).

Diese Einschränkungen der Vertragsfreiheit, welche die Arbeiterschutzbestimmungen gebracht haben, sind besonders in zwei Richtungen von Bedeutung. Einmal wurden im Interesse der Volksgesundheit diese Bestimmungen soweit ausgedehnt, daß gewisse Personenkreise (Kinder) überhaupt von der Arbeitsleistung ausgeschlossen werden (Jugendliche und Frauen teilweise), andererseits handelt es sich nur um eine Regelung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitsdauer, die auf dem gesetzlichen Wege auf eine maximale Zeit beschränkt wird.

Die wichtigsten eidgenössischen Bestimmungen über die Arbeitsleistung finden sich im Bundes-Gesetz betr. die Arbeit in den Fabriken vom 18. 6. 1914 sowie im Bundes-Gesetz über die Beschäftigung jugendlicher und weiblicher Personen in den Gewerben vom 31. 3. 1922, die zwar beide über den Rahmen dieser Arbeit hinausführen. Weil aber diese beiden Erlasse für alle Kantone von grundlegender Bedeutung sind und die kantonalen Gesetze und Verordnungen die eidgenössischen Bestimmungen ergänzen und erweitern, werden sie der Vollständigkeit halber in ihren Hauptzügen mit berücksichtigt.

1. Der Ausschluß von der Arbeitsleistung.

a) Die kantonale Regelung der Kinderarbeit.

Die Forderung des erhöhten Schutzes von Kindern ergibt sich aus der geringen Widerstandsfähigkeit von Jugendlichen gegenüber den erwachsenen Personen. In kultureller Beziehung soll die Möglichkeit einer ausreichenden Schulbildung gewährt werden, die bei Beschäftigung erschwert bezw. unmöglich sein wird. In bevölkerungspolitischer Hinsicht muß aus Staatsinteresse Wert auf die Heranbildung eines gesunden Nachwuchses gelegt werden.

Für Fabrikbetriebe besteht ein absolutes Verbot der Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren und von Kindern, die über dieses Alter hinaus schulpflichtig sind.

Für nicht fabrikmäßige Gewerbebetriebe stehen bundesgesetzliche und kantonale Bestimmungen nebeneinander. Die eidgenössische Regelung ist im Bundesgesetz über die Beschäftigung von jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben vom 31. 3. 1922 niedergelegt. Dieses Gesetz verbietet die Beschäftigung von Kindern, welche das 14. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, in den öffentlichen und privaten industriellen und gewerblichen Betrieben, auf die das eidgenössische Fabrikgesetz keine Anwendung findet, sowie für öffentliche und private Betriebe des Verkehrs, mit Ausnahme der Handbeförderung und der vom Bunde betriebenen oder konzessionierten Verkehrsanstalten.

Die Gesetzgebung von Basel-Stadt spricht sich an verschiedenen Orten und in verschiedener Weise über das Verbot der Kinderarbeit aus. Sie hat Geltung auch da, wo das Bundesgesetz über die Beschäftigung jugendlicher und weiblicher Personen in den Gewerben Anwendung findet, soweit ihre Vorschriften über das Bundesgesetz mit seinen Minimalvorschriften hinausgehen.

Basel-städtisch ist das Arbeitsgesetz vom 8. 4. 1920 von allgemeinster Bedeutung. Danach dürfen Kinder in industriellen, kaufmännischen, gewerblichen und handwerksmäßigen Betrieben erst nach Schluß des Schuljahres, in dem sie das 14. Lebensjahr zurückgelegt haben, beschäftigt werden.

Daneben bestehen noch Vorschriften im Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 27. 4. 1905, dessen Anwendungsgebiet sich auf kleingewerbliche Betriebe, welche dem eidgenössischen Fabrikgesetz nicht unterstehen, sowie auf Verkaufslokale erstreckt. Es bestimmt, daß in diesen Betrieben Mädchen erst nach Schluß des Schuljahres beschäftigt werden dürfen, in welchem sie das 14. Lebensjahr zurückgelegt haben.

Im Gesetz betr. das Lehrlingswesen vom 14. 6. 1906 wird für die diesem Gesetz unterstellten Jugendlichen festgelegt, daß die Einstellung eines Lehrlings in die Berufslehre erst nach Schluß des Schuljahres gestattet ist, in welchem der Lehrling das 14. Altersjahr erreicht hat.

Das Wirtschaftsgesetz schreibt vor, daß es den Wirten untersagt ist, schulpflichtige Kinder zu dienstlichen Verrichtungen in den Wirtschaften zu verwenden und Produktionen irgend welcher Art oder das Feilbieten von Gegenständen durch solche Kinder zu gestatten.

Weitere Vorschriften finden sich im Gesetz über das Hausierwesen vom 13. 11. 1882, das dem Hausierer untersagt, Kinder in schulpflichtigem Alter mit sich zu führen.

Auch die Verordnung betr. den Verkauf von Blumen usw. vom 6. 2. 1884, durch welche dem versteckten Kinderbettel entgegengetreten wird, verbietet das Anbieten von Blumen, Früchten, Backwerk und anderen Gegenständen zum Zwecke des Verkaufs oder zur Erlangung von Geschenken auf Straßen, öffentlichen Plätzen, in Wirtschaften oder Privatwohnungen durch Kinder, die das 14. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben oder die nach vollendetem 14. Lebensjahr noch nicht aus der Schule entlassen worden sind.

In fremden Haushaltungen (auch in fremden landwirtschaftlichen Betrieben) dürfen Kinder vor dem zurückgelegten 12. Altersjahr überhaupt nicht, Kinder über 12 Jahre während der Schulzeit täglich höchstens 2 Stunden beschäftigt werden. Die Arbeitszeit darf bis zum Austritt aus der Schule in den Ferien bis zu 6 Stunden täglich ausgedehnt werden.

b) Die Regelung der Arbeit Jugendlicher.

Unter Jugendlichen sind solche Personen zu verstehen, die das schulpflichtige Alter überschritten haben. Die obere Grenze ist keineswegs absolut, sondern von Kanton zu Kanton verschieden, wie auch für die verschiedenen Erwerbszweige ungleich geregelt. Die Bestimmungen über die Kinderarbeit bleiben jedoch stets vorbehalten.

Ein Verbot der Beschäftigung von Jugendlichen unter 18 Jahren besteht in Basel-Stadt lediglich für das Kinematographengewerbe.

Zur Bedienung der Gäste in Wirtschaftsräumen dürfen männliche Personen unter 16 Jahren (weibliche unter 18 Jahren) nur verwendet werden, wenn sie zur Familie des Wirtes gehören oder auf Grund des Lehrlingsgesetzes in einem beruflichen Lehrverhältnis stehen.

Eine Regelung, die dem Ausschluß von der Arbeitsleistung für Jugendliche nahe kommt, sie jedoch nicht absolut ausschließt, besteht in der Regelung von Überzeitarbeit, wozu auf Grund des Arbeitszeitgesetzes noch nicht 18 Jahre alte Personen nicht angehalten werden können. Auch in den Berufen, die eine längere Arbeitszeit als 48 Stunden in der Woche haben, dürfen die Jugendlichen nicht mehr als 48 Stunden wöchentlich beschäftigt werden.

Auf Grund des Hausiergesetzes wird das Erlangen des Hausierpatentes auf das zurückgelegte 18. Altersjahr festgesetzt, also die Beschäftigung von Jugendlichen verhindert.

Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, dürfen in den dem oben erwähnten Bundesgesetz vom 31. 3. 1922 unterstellten Betrieben während der Nacht nicht beschäftigt werden.

c) Die weiblichen Personen.

Die Gründe, die zur Einführung einer Beschränkung der Frauenarbeit führten, sind ähnlich wie diejenigen, welche den Ausschluß der Jugendlichen zur Folge hatten. Neben der geringeren physischen Leistungsfähigkeit liegt der Hauptzweck im Schutze der Schwangeren.

Einen allgemeinen Ausschluß der Frauen von der Arbeitsleistung bestimmt sowohl das Verbot der Nachtarbeit im eidgenössischen Fabrikgesetz, als auch das Bundesgesetz über die Beschäftigung von jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben. Diese untersagen für die ganze Schweiz einheitlich die Beschäftigung weiblicher Personen ohne Unterschied des Alters während der Nacht, wobei unter Nacht ein Zeitraum von wenigstens 11 aufeinanderfolgenden Stunden zu verzeichnen ist. Nach den Gesetzesbestimmungen muß in dieser 11 stündigen Arbeitsunterbrechung, die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens enthalten sein.

Schwangere und Wöchnerinnen dürfen in Fabriken auf Grund der einheitlichen eidgenössischen Regelung nach ihrer Niederkunft 6 Wochen lang nicht beschäftigt werden. Das basel-städtische Arbeitsgesetz bestimmt darüber hinaus das totale Verbot der Überzeitarbeit von Schwangeren und Stillenden für mindestens 6 Monate nach der Niederkunft, während das Arbeiterinnenschutzgesetz die freie Arbeitsniederlegung hochschwangerer Personen für die nichtfabrikmäßigen Betriebe zuläßt.

2. Beschränkungen der Arbeitsleistung.

Die allgemeinen Bestimmungen über die Beschränkung der Arbeitszeit sind von anderem Charakter, als die Einschränkung der Frauen- und Kinderarbeit, die in der physischen Unzulänglichkeit dieser beiden Kategorien Arbeitnehmergruppen begründet sind. Die Arbeitszeitverkürzung für männliche Erwachsene, um welche es sich im wesentlichen handelt, bezweckt (ebenso wie bei den Frauen und Jugendlichen) die sozialpolitische Rücksichtnahme auf die Gesundheit des Arbeiters, sowie die Schonung seiner Kräfte und bewirkt eine Leistungssteigerung, die mit der Herabsetzung der Arbeitszeit Hand in Hand geht. Es handelt sich bei der Feststellung darum, ein Optimum an Arbeitszeit festzusetzen.

Die Einschränkung der Arbeitszeit besteht in: Festsetzung der Arbeitsdauer, der Ruhezeiten, der Ruhepausen und der Nachtruhe. Diese haben dem Charakter der einzelnen Beschäftigungskategorien entsprechend in Fabriken, nicht fabrikmäßigen Gewerbebetrieben, im Handel- und Gastwirtschaftsgewerbe eine verschiedene Regelung gefunden. Diese Regelung berücksichtigt die Eigenart der verschiedenen Erwerbszweige und erfordert eine Würdigung, die auf die bestehenden Sonderheiten Rücksicht nimmt. .

A. Fabrikbetriebe.

a) Arbeitsdauer.

1. Erwachsene Männer.

Für die fabrikmäßigen Betriebe gilt nach der eidgenössischen Regelung die 48 Stundenwoche mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit von täglich 8 Stunden. Eine Elastizität dieser Bestimmungen ist dadurch gewährleistet,daß, wenn am Samstag weniger gearbeitet wird, diese Zeit auf die übrigen Arbeitstage verteilt werden darf. Aber auch innerhalb eines Tages ist die Verteilung der Arbeitszeit beschränkt. Sie muß einschließlich der Überstunden vom 1. Mai bis 15. September in der Zeit von 5 Uhr morgens bis 6 Uhr abends und vom 16. September bis 30. April in der Zeit von 6 Uhr morgens bis 8 Uhr abends erfolgen, an Samstagen bis 5 Uhr abends.

2. Weibliche Personen.

Für Frauen gelten die gleichen Bestimmungen wie für die Männer, jedoch mit gewissen Einschränkungen. Die Verlängerung der normalen täglichen Arbeitszeit darf für Frauen nicht mehr als

140 Stunden im Jahr betragen. Frauen, die ein Hauswesen zu besorgen haben, dürfen zu Hilfsarbeiten außerhalb der Normalarbeitszeit nicht herangezogen werden.

3. Jugendliche.

Für Jugendliche unter 16 Jahren sind Hilfsarbeiten und Überstunden außerhalb der normalen Arbeitszeit verboten. Den Jugendlichen unter 16 Jahren, die keine Lehrlinge sind, ist der Schul- und Religionsunterricht auf die normale Arbeitszeit anzurechnen und Jugendlichen von 17—18 Jahren sind wöchentlich bis zu 5 Stunden für den Besuch des Berufsunterrichts von der Fabrikarbeitszeit freizugeben.

b) Arbeitsruhe.

1. Ruhepausen.

Eine weitere mittelbare Beschränkung der Arbeitszeit ist in den gesetzlich vorgeschriebenen Ruhepausen zu erblicken. In der Mittagszeit ist eine Pause von mindestens einer Stunde einzulegen. Arbeiterinnen, die ein Hauswesen zu besorgen haben, dürfen die Arbeit schon $^1/_2$ Stunde vor Beginn der Mittagspause verlassen. Die einstündige Mittagspause kann in Fortfall kommen, wenn die Arbeit höchstens 8 Stunden täglich dauert. In diesem Falle muß die Arbeit durch eine $^1/_2$ stündige Pause unterbrochen werden.

2. Nachtruhe.

Die den Fabrikarbeitern zustehende ununterbrochene Ruhezeit ergibt sich aus den Bestimmungen über die Arbeitsdauer und die Pausen. Sie beträgt durchschnittlich mindestens 12—14 Stunden. Nachtarbeit ist nur ausnahmsweise und mit Zustimmung der Arbeiter und besonderer Genehmigung seitens der Behörde gestattet. In der Nacht zwischen Freitag und Samstag kann bei Schichtarbeit ausnahmsweise eine Verkürzung der Nachtruhe bis auf 8 Stunden eintreten, damit die Arbeit am Samstag um 1 Uhr beendet werden kann. Bei Hilfsarbeit ist den beteiligten Arbeitern eine durchschnittliche Nachtruhe von 11 Stunden zu gewähren.

3. Ruhetage.

Neben die Vorschriften über die täglichen Ruhezeiten treten diejenigen über die Sonn- und Feiertage und über die Vorabende vor diesen Sonn- und Feiertagen. Die Sonntagsarbeit ist grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind unter den gleichen Bedingungen wie bei der Nachtarbeit zulässig. In diesen Fällen ist jedoch eine ununterbrochene Ruhezeit von 24 Stunden am Tage vor oder nach der Sonntagsarbeit zu gewährleisten und außerdem muß jeder zweite Sonntag arbeitsfrei sein. Als Sonntag gelten auch die im Ruhetagsgesetz genannten staatlich anerkannten acht Feiertage.

B. In nicht fabrikmäßigen Gewerbebetrieben.

Während die Regelung der Arbeitsleistung für Fabrikbetriebe ausschließlich der Bundesgesetzgebung untersteht, sind die nicht fabrikmäßigen Betriebe mit Ausnahme der Verkehrsanstalten, soweit es sich um vom Bunde konzessionierte Anstalten handelt, ausschließlich der kantonalen Kompetenz unterstellt.

Die kantonalen Regelungen der Arbeitsleistungen für diese nicht fabrikmäßigen Betriebe finden sich im Kanton Basel-Stadt hauptsächlich im Arbeitszeitgesetz. Daneben kommen noch in Betracht das Arbeiterinnenschutzgesetz, das Lehrlingsgesetz, das Wirtschaftsgesetz, das Ruhetagsgesetz, das Ladenschlußgesetz und das Gesetz betr. die kinematographischen Vorführungen vom 16. November 1916.

a) Arbeitsdauer.

Bei der Aufstellung des Arbeitszeitgesetzes, das zum wesentlichen Inhalt die Festsetzung einer maximalen Arbeitsdauer zum Inhalt hat, standen sich zwei Prinzipien gegenüber. Einmal die Festsetzung eines Maximums an Arbeitszeit für einen Werktag, über das hinaus ein Arbeitgeber seine Arbeitnehmer nicht beschäftigen darf und der Festsetzung der Bestimmung eines Maximums der Arbeitszeit für eine Woche, worüber hinaus der Arbeitnehmer nicht zu Dienstleistungen verpflichtet werden kann.

Das kantonale Gesetz über die Arbeitszeit vereinigt beide Prinzipien, wobei allerdings dem Wochenschutz der Vorrang zukommt. Es fixiert nicht den Achtstundentag, wie er von Arbeitnehmerkreisen angestrebt wurde, sondern setzt die maximale Arbeitszeit in einer Woche auf 48 Stunden fest, wobei es keinen Unterschied macht, ob es sich um die Beschäftigung von Männern oder Frauen handelt. Der Arbeitszeitschutz ist für beide Geschlechter der gleiche. Allerdings hat der Arbeiterschutz für Frauen in nicht fabrikmäßigen Betrieben früher eingesetzt.

Die Arbeitsdauer beträgt grundsätzlich 48 Stunden. Die tägliche Arbeitszeit darf jedoch höchstens 8 $^1/_2$ Stunden und an einzelnen Tagen 8 $^3/_4$ Stunden betragen, im Baugewerbe an einzelnen Tagen 9 Stunden. Diese Normalarbeitswoche wird in bestimmten Fällen ersetzt durch:

51 Stunden in der Woche, bezw. 9 $^1/_2$ Stunden täglich für Bäckereien und Konditoreien, Gärtner, Coiffeure, Lastwagen-Chauffeure, Personal der Verkaufsgeschäfte und Pferdehaltereien.

Die 54 Stundenwoche besteht für das Personal der Apotheken, das Theaterpersonal und die Kundenarbeiter.

Die 60 Stundenwoche ist zulässig für Wirtschaftspersonal, Hauswarte von öffentlichen und privaten Gebäuden, Taxameter-Chauffeure und Droschkiers, Dienstmänner und Heimarbeiter. Die Arbeitszeit für die letzteren beiden Gruppen darf jedoch nicht mehr als maximal 10 Stunden täglich betragen.

Besondere Bestimmungen finden sich für die Arbeitszeit der Jugendlichen. Während die Arbeitszeit für Erwachsene in den vorerwähnten Fällen über die 48 Stundenwoche hinaus auf 51, bezw. 54, bezw. 60 Stunden erhöht werden kann, ist eine solche Erhöhung für die in diesen Betrieben beschäftigten Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, durch Gesetz ausgeschlossen.

Während diese allgemeinen Bestimmungen sich auf Jugendliche überhaupt erstrecken, mit Einschluß der Lehrlinge, bestehen beim Vorliegen eines Lehrvertrages in gewissen Fällen erweiterte Vorschriften. Das Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen vom 31. 3. 1922 sieht bereits vor, daß für die Ausübung der Nachtarbeit gewisse Ausnahmen möglich sind. So bestimmt die basel-städtische Verordnung über die regelmäßige Nachtarbeit der Lehrlinge vom 6. 1. 1926, daß männliche Lehrlinge in Bäckereien und im Kaminfegergewerbe zur Nachtarbeit herangezogen werden können, wobei aber die Beschäftigung von noch nicht 18 Jahre alten Lehrlingen von 8 Uhr abends bis 4 Uhr früh verboten ist. Für über 18 Jahre alte Lehrlinge gilt dieses Verbot von 9 Uhr abends bis 3 Uhr früh.

Im Kaminfegergewerbe ist die Nachtarbeit für jeden noch nicht 18 Jahre alten Lehrling höchstens viermal in jeder Woche von morgens 5 Uhr an zulässig. Für über 18 Jahre alte Lehrlinge ist Nachtarbeit höchstens dreimal von morgens 4 Uhr und höchstens zweimal von nachts 12 Uhr an, zusammen aber an nicht mehr als vier Tagen in der Woche gestattet.

b) Ruhezeiten.

Der Normalarbeitstag bestimmt nur, daß im Zeitraum von 24 Stunden der Arbeitnehmer nicht länger als eine bestimmte Normalzeit beschäftigt werden darf. Die Regelung der Ruhezeiten bezweckt nun, diese gesamte tägliche Arbeitsdauer in einer Form weiter zu normieren, daß einmal zwischen zwei aufeinanderfolgenden Tagen ein bestimmtes Ruheintervall eingehalten werden muß (Bestimmungen über die Nachtruhe) und andererseits, daß der Arbeitgeber den Arbeitnehmer nicht während der ganzen Dauer der Arbeitszeit ohne Unterbrechung zur Arbeit anhalten darf (Ruhepausen).

c) Nachtruhe.

Die Nachtruhe für Frauen und Kinder, die, wie schon erwähnt, eines erhöhten Schutzes bedürfen, hat auch auf dem Wege der Bundesgesetzgebung eine besondere Berücksichtigung erfahren, indem das Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben vom 31. 3. 1922 für die nicht fabrikmäßigen Gewerbebetriebe ein Verbot der Nachtarbeit postulierte. Diese Nachtruhe hat elf zusammenhängende Stunden zu betragen und muß auf jeden Fall die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens in sich einschließen.

Über diese bundesgesetzliche Regelung hinaus, die als Minimum zu betrachten ist und nur für gewerbliche Betriebe gilt, hat jeder Kanton die Möglichkeit, in Form von kantonalen Vorschriften weitere Bestimmungen zu treffen. So bestimmt Basel-Stadt, daß für bestimmte nicht gewerbliche Betriebe auch eine Nachtruhe gewährt werden muß, und zwar für Pflegepersonal 10 Stunden, für Dienstboten 9 Stunden. (Sie kann für landwirtschaftliche Betriebe auf sieben Stunden herabgesetzt werden und für häusliche Dienstboten auf zweimal acht Stunden in der Woche. Für Jugendliche darf die Nachtruhe nur in Notfällen unter 9 Stunden betragen).

d) Nachtruhe für Jugendliche.

Im Anschluß an das Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben bestimmt der Kanton Basel-Stadt, daß für die Gewerbe, die auf Grund der besonderen Verhältnisse Nachtarbeit ausführen dürfen (Bäckereien und Kaminfeger), mindestens elf der Nachtarbeit vor und nachgehende Stunden Ruhezeit sein müssen. Sonst ist auf jeden Fall (Notarbeiten ausgenommen) eine Nachtruhe für Jugendliche von neun zusammenhängenden Stunden zu gewähren. Als Nachtarbeit gilt die Zeit von 8 Uhr abends bis 6 Uhr morgens.

e) Ruhepausen.

Gesetzliche Ruhepausen finden sich im Arbeitszeitgesetz, welches bestimmt, daß um die Mitte der täglichen Arbeitszeit eine Pause von mindestens 1 $^1/_2$ Stunden einzuräumen ist. Kann das Essen in der Nähe des Arbeitsortes eingenommen werden, so darf die Pause auf eine Stunde gekürzt werden. Sie darf auch auf $^1/_2$ Stunde herabgesetzt werden, wenn die tägliche Arbeitszeit auf 7 $^1/_2$ Stunden ermäßigt wird.

Die Pausen dürfen nur dann von der Arbeitszeit in Abzug gebracht werden, wenn das Verlassen der Arbeitsstätte erfolgen kann.

f) Ruhetage.

Der Inhalt der Ruhetagsgesetzgebung besteht in der Verpflichtung des Arbeitgebers, an gewissen Tagen die Arbeit ruhen zu lassen.

Im Kanton Basel-Stadt, wie auch allgemein in der Schweiz, werden diese Ruhetage wenn immer möglich, mit Sonn- oder Feiertagen zusammengelegt. Wenn die Arbeitnehmer ausnahmsweise an diesen Tagen zur Beschäftigung herangezogen werden, so ist ihnen als Ersatz eine der entgangenen sonn- und festtäglichen Ruhezeit mindestens gleichkommende Freizeit an einem Werktage zu gewähren. Neben den Sonntagen gelten als öffentliche Ruhetage die hohen Festtage wie Karfeitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Bettag und Weihnachtstag sowie der Neujahrstag, der Ostermontag, der Himmelfahrtstag, der Pfingstmontag, der 1. Mai und der Stephanstag (26. Dezember), sofern dieser nicht auf einen Dienstag oder Samstag fällt.

Die Regelung der Ruhetage der Dienstboten, die eigentlich nicht in diesen Abschnitt gehören, sei noch kurz erwähnt. Für Dienstboten muß jede Woche 8 Stunden Freizeit gewährt werden, wovon vier Stunden ununterbrochen in eine Zeit fallen müssen, die zwischen 8 Uhr morgens und 9 Uhr abends liegt, wobei für landwirtschaftliche Dienstboten in den angespannten Monaten von Juni bis August die Hälfte durch eine Barentschädigung ersetzt werden kann.

g) Der freie Nachmittag.

Das Arbeitszeitgesetz bestimmt, daß dem Personal der staatlichen und privaten Anstalten und Betriebe, ausgenommen die Landwirtschaft, die Hotel- und Wirtschaftsbetriebe, an einem Werktag ein freier Nachmittag in jeder Woche spätestens von 12 Uhr mittags an einzuräumen sei. Er soll in der Regel am Samstagnachmittag gewährt werden. Dieser freie Nachmittag darf in Wegfall kommen, wenn auf den Tag, an dem er sonst regelmäßig gewährt wird, ein Feiertag fällt.

Diese Bestimmungen umfassen sowohl Männer wie Frauen und Jugendliche.

h) Ferien.

Eine Ergänzung der Ruhetagsgesetzgebung findet sich in der Feriengesetzgebung. Allen männlichen und weiblichen in einem Dienstverhältnis stehenden Personen, insbesondere Angestellten, Arbeitern, Gehilfen, Lehrlingen, Praktikanten, Volontären, Dienstboten und Pflegepersonal jeder Art, sowie Lehrlingen, die in einem

Lehrverhältnis stehen oder auf Grund des Lehrlingsgesetzes als solche zu betrachten sind, ist eine zusammenhängende Ferienzeit bei Weiterzahlung des Lohnes zu gewähren. Der Ferienanspruch beträgt nach einer Dienstzeit von einem Jahre 6 Werktage, nach fünf Jahren 9 Werktage und nach 10 Dienstjahren 12 Werktage mit Einschluß der dazwischen liegenden und angrenzenden öffentlichen Ruhetage. Für Lehrlinge wird während der Dauer des Lehrvertrages, sowie für Jugendliche, die nicht Lehrling zu sein brauchen, bis zu dem Jahre, in welchem sie 18 Jahre alt geworden sind, der Ferienanspruch auf 12 Werktage jährlich festgesetzt.

C. Handelsgewerbe.

Die Kompetenz, auf dem Gebiete des Handelsgewerbes einheitliche Bestimmungen aufzustellen, ist in Art. 34 B. V. ebenfalls an den Bund übergegangen [127]). Von der Regelung der Arbeitszeit im Handelsgewerbe hat der Bund aber bis heute noch abgesehen.

Die Gesetze des Kantons Basel-Stadt über Arbeitsschutz und Arbeitszeit beziehen sich auch auf das Handelsgewerbe, wobei dem Charakter dieses Erwerbszweiges in besonderen Bestimmungen Rechnung getragen wurde, die sich namentlich auf Ladengeschäfte und Verkaufspersonal beziehen und im Gesetz betr. das Offenhalten der Verkaufslokale an Werktagen vom 29. 1. 1920 enthalten sind.

a) Arbeitsdauer.

Die Arbeitsdauer im Kanton Basel-Stadt ist aus dem Inhalt des schon angeführten Arbeitszeitgesetzes vom 8. 4. 1920 ersichtlich, wobei die Vorschriften über die Arbeitszeit auch auf das kaufmännische Personal Anwendung finden. Auch hier darf die Arbeitszeit höchstens 48 Stunden in der Woche betragen.

Besondere Bestimmungen sozialpolitischer Natur ergeben sich aus dem Ladenschlußgesetz insofern, als die Öffnungszeiten, das Offenhalten von Verkaufslokalen auf bestimmte Zeitintervalle beschränkt und somit zwangsläufig zu einer Regelung der Arbeitszeit der in Verkaufsläden beschäftigten Personen führt. Bei den Vorschriften über den Ladenschluß ist zu unterscheiden zwischen den Bestimmungen über den Ladenschluß an Werktagen und an Sonn- und Feiertagen. Die Vorschriften über das Offenhalten von Verkaufslokalen an Sonntagen ergeben sich aus dem Ruhetagsgesetz, insbesondere aus den am 10. 4. 1929 revidierten Bestimmungen über den Verkauf derjenigen Lebensmittel, die am Sonntag zum Verkauf überhaupt zugelassen sind.

127) Heinrich Räber, Die rechtliche Tragweite des Art. 34 ter der schweizerischen Bundesverfassung, (Luzern 1930), Seite 105.

An Werktagen dürfen Verkaufslokale einschließlich der Photographengeschäfte von vormittags 6 $^1/_2$ Uhr bis abends 7 Uhr geöffnet sein. Für Coiffeurgeschäfte wird die Zeit der Öffnung von 7 $^1/_2$ Uhr früh bis 7 $^1/_2$ Uhr abends festgesetzt. An Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen ist das Offenhalten der Coiffeurgeschäfte bis abends 8 Uhr gestattet. Während der Basler Herbst-Messe sowie in der Zeit vom 15. bis 31. Dezember dürfen die Verkaufslokale bis 8 Uhr abends geöffnet bleiben. Für die Öffnungszeiten von Apotheken gelten aus allgemeinen Gründen besondere Vorschriften.

b) Ruhezeit.

Die Bestimmungen des Ruhetagsgesetzes, wie sie im Abschnitt über die Gewerbebetriebe dargestellt sind, lassen sich der Natur der Sache gemäß nicht ohne weiteres auf die Ladenlokale übertragen. So besteht die Möglichkeit des Offenhaltens der Verkaufslokale an öffentlichen Ruhetagen auf Grund spezieller Bewilligungen. (§ 3 der Verordnung vom 16. 11. 1928 betr. die öffentlichen Ruhetage.)

B. Wirtschaftsgewerbe.

Die allgemeinen Bestimmungen über Arbeitszeit und Ruhetage lassen sich sowohl in Bezug auf Nachtarbeit, als auch der Ruhetagsgesetzgebung nicht auf Hotels, Gasthöfe und Wirtschaften übertragen; bundesgesetzliche Regelung findet sich in dieser Materie noch nicht vor. (Ein Bundesgesetz ist zwar vorhanden, aber noch nicht in Wirkung getreten). Im Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben sind Hotels, Gasthöfe und Wirtschaften aus dem Anwendungsgebiet ausdrücklich ausgeschieden worden. Die Vorschriften über die Regelung dieses Arbeitsverhältnisses im Kanton Basel-Stadt beruhen auf dem Wirtschaftsgesetz vom 19. 12. 1887 mit seinen verschiedenen Abänderungen sowie auf dem kantonalen Arbeitszeitgesetz von 1920.

a) Arbeitsdauer.

Die tägliche Arbeitszeit in Hotel- und Wirtschaftsbetrieben darf für das Kochpersonal 10 Stunden und für das übrige Personal 12 Stunden nicht übersteigen, wobei die wöchentliche Arbeitsdauer auf keinen Fall 60 Stunden überschreiten darf. Für Jugendliche ist für jeden Fall die 48 Stundenwoche einzuhalten.

b) Ruhezeit.

Jedem Wirtschaftsangestellten ist auf je 24 Stunden eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 8 Stunden, und wenn der Angestellte das 18. Lebensjahr noch nicht zurückgelegt hat,

von mindestens 9 Stunden zu gewähren. In besonderen Fällen kann diese Ruhezeit auf 7 bezw. 8 Stunden herabgesetzt werden.

Die Bestimmungen über Sonntagsruhe lassen sich ebenfalls nicht auf das Gastwirtschaftsgewerbe übertragen, da gerade die Hauptfrequenz dann in den Gastwirtschaften zu verzeichnen ist, wenn den übrigen Personenkreisen auf Grund der Ruhetagsgesetzgebung eine freie Zeit zuerkannt worden ist.

Jeder Wirt ist verpflichtet, für das gesamte im Wirtschaftsbetrieb verwendete Personal einen wöchentlichen Ruhetag von 24 zusammenhängenden Stunden zu gewähren. Dieser Ruhetag muß einmal im Monat auf einen Sonntag fallen.

Die Feriengesetzgebung findet in gleicher Weise wie in den Gewerbebetrieben Anwendung auf das Gastwirtschaftsgewerbe.

Besondere Bestimmungen, die für die Gastwirtschaftsangestellten von einer gewissen sozialpolitischen Bedeutung sind, finden sich (seit 1893) im Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 4. 10. 1928. Es bestimmt, daß das Öffnen von Wirtschaften jeder Art an Ruhetagen zwischen 9 und 10 ½ Uhr vormittags untersagt ist. Ausgenommen hiervon sind der Pfingstmontag, der Ostermontag sowie der Stephanstag, letzterer aber nur, wenn er nicht auf einen Sonntag fällt.

Im übrigen dürfen die Wirtschaften nicht vor 5 Uhr morgens geöffnet werden, während sie um 24 Uhr, an Samstagen um 1 Uhr nachts schließen müssen.

3. Schlichtung von Arbeitskämpfen.

Der Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung, der eine Fülle neuen Rechtes schuf, brachte als Begleiterscheinung eine Vermehrung der Streitigkeiten aus dem Arbeitsvertrag. Bei diesen Streitigkeiten handelt es sich um verschiedene Arten, die einerseits materiell durch ihre Art begründet sind oder aber formell durch das Verfahren der Austragung bestimmt werden. Nach dem Gegenstand der Streitigkeiten lassen sie sich in Einzel- oder Kollektivstreitigkeiten unterscheiden, für deren Regelung besondere Gerichtsbarkeiten bestellt wurden.

Bei den Einzelstreitigkeiten handelt es sich gewöhnlich um vermögensrechtliche Ansprüche, vor allem um Lohn- und Schadenersatzforderungen, die vor dem gewerblichen Schiedsgericht zur Entscheidung gelangen, das nach Maßgabe der bestehenden Rechtslage Recht spricht, wobei das Urteil zwangsweise verwirklicht werden kann.

Die Kollektivstreitigkeiten jedoch sind von anderem Charakter. Hier handelt es sich nicht um Übertretung bestehender Rechtssätze, sondern um wirtschaftliche Macht- und Lohnkämpfe zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in der Hauptsache aber zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, wobei die Arbeitnehmer eine verbesserte Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen bezwecken und die Austragung durch Anwendung besonderer Kampfmittel (Streik, Boykott, Aussperrung) auch durch die Arbeitgeber eine besondere Schärfe erreichen kann. Diese Arbeitskämpfe sind keine Rechtsstreitigkeiten und können daher auch nicht durch ein Gerichtsverfahren auf Grund von Rechtsnormen entschieden werden. Hier muß ein Ausgleich zwischen den vorhandenen Interessengegensätzen nach Maßgabe der Billigkeit herbeigeführt werden, eine Aufgabe, die dem staatlichen Einigungsamt übertragen wurde. Es soll die Grundlage einer neuen Vereinbarung (Tarifvertrag) schaffen und erforderlichenfalls einen Schiedsspruch fällen, der aber im Gegensatz zum Urteil des gewerblichen Schiedsgerichts unverbindlich ist, falls die Parteien sich ihm nicht von vornherein unterwerfen.

Aus der grundsätzlichen Verschiedenheit dieser beiden Kategorien von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis, hat sich dem sozialen Charakter des modernen Arbeitsverhältnisses entsprechend, die Zweckmäßigkeit der Schaffung von zwei hierfür speziell geschiedenen Gerichtsbarkeiten ergeben.

1. Das gewerbliche Schiedsgericht.

Das gewerbliche Schiedsgericht ist ein Sondergericht, das sich auf bestimmte Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis beschränkt. Durch Hinzuziehung von Personen als Richter, die zur Beurteilung des Arbeitsverhältnisses eine besondere Eignung aufweisen und eine sachkundige Rechtsprechung sichern, soll ein gerechtes Urteil gewährleistet und das Gerichtsverfahren einfacher, schneller und billiger gestaltet werden, als bei den ordentlichen Gerichten.

Organisation:

Das gewerbliche Schiedsgericht konstituiert sich aus dem Präsidenten, der aus der Zahl der Zivilgerichtspräsidenten genommen wird, sowie zwei Richtern, von denen der eine Arbeitgeber, der andere Arbeitnehmer sein muß. Die Laienrichter werden je nach dem einzelnen Streitfall derjenigen Berufsgruppe entnommen, welcher die streitenden Parteien angehören.

Die Einteilung dieser Berufsgruppen umfaßt folgende Branchen:

1. Textil-Industrie.
2. Erd- und Hochbau.
3. Holzarbeit.
4. Metallarbeit.
5. Bekleidung und Putz.
6. Nahrungs- und Genußmittel.
7. Papierindustrie und polygraphisches Gewerbe.
8. Chemische Gewerbe.
9. Transportwesen.
10. Handel und andere höhere Berufsarten.

Die Wahlen erfolgen in Anlehnung an diese Gruppierung getrennt nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die aus ihrer Mitte die notwendige Anzahl Richter wählen. Die Beisitzer für den einzelnen Fall werden dann aus diesen Gruppen von dem Zivilgerichtspräsidenten gewählt und zwar für jeden Fall je ein Arbeitgeber und ein Arbeitnehmer.

Wahlberechtigt sind alle im Kanton wohnenden über 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Arbeiter und Arbeitgeber, welche nach den Bestimmungen der Verfassung in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Zur Wählbarkeit als Schiedsrichter wird außer den für die Wahlberechtigung aufgestellten Erfordernissen das zurückgelegte 24. Altersjahr verlangt. Wesentlich für das aktive und passive Wahlrecht ist die Berufszugehörigkeit. Für das Wahlverfahren ist von Wichtigkeit, daß unbeschadet der verschiedenen Besetzung der Berufsgruppen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Zahl der nach Arbeitgeber und Arbeitnehmer getrennten Listen zu wählenden Richter für jede Gruppe stets sechs beträgt.

Die Mitglieder der Gerichte werden auf drei Jahre gewählt und sind nach Ablauf ihrer Amtsdauer wieder wählbar.

Zuständigkeit:

Das gewerbliche Schiedsgericht ist zuständig für alle die zivilrechtlichen Streitigkeiten, welche zwischen den Inhabern von Gewerben, Handels- und Fabrikationsgeschäften und den bei ihnen beschäftigten Gesellen, Lehrlingen, Angestellten und Arbeitern aus dem Dienstverhältnis entstanden sind.

Aus dem Zuständigkeitsbereich sind gewisse Gruppen herausgenommen worden. Einmal die Landwirtschaft, die im Kanton Basel-Stadt zahlenmäßig von geringer Bedeutung ist, sowie die Hausangestellten und die im öffentlichen Dienst stehenden Personen, die als nicht gewerbliche Beschäftigung aus dem Rahmen der Zuständigkeit der gewerblichen Schiedsgerichte herausfallen.

Die Zuständigkeit findet eine weitere Schranke darin, daß zur Entscheidung vor dem gewerblichen Schiedsgericht keine Streitfälle zugelassen werden deren Streitbetrag die Summe von 500 Fr. übersteigt. Diese Streitfälle unterstehen der Kompetenz

der ordentlichen Zivilgerichte. Die Grenze ist jedoch nicht absolut, weil die Streitsache vom gewerblichen Schiedsgericht beurteilt werden kann, wenn die beiden Parteien es als zuständig vereinbaren, auch wenn die eingeklagte Streitsumme 500 Fr. übersteigt.

Der Eigenart des Parteienkreises entsprechend, finden die Verhandlungen außerhalb der gewöhnlichen Arbeitszeit und zwar meistens abends statt.

Die Parteien müssen persönlich vor Gericht erscheinen, Anwälte sind von der Vertretung ausgeschlossen. Eine Partei kann sich vor Gericht nur vertreten lassen, wenn sie nachweisbar durch besondere persönliche Verhältnisse (Krankheit) am Erscheinen verhindert ist. In solchen Fällen dürfen berufsmäßige Vertreter (Verbandssekretäre) zugelassen werden.

Das Verfahren ist mündlich; nur wo die Verhältnisse nicht einfach liegen, ist ein schriftlicher Meinungsaustausch zugelassen. Das Gerichtsverfahren lehnt sich an die ordentliche Zivilrechtspflege an. Im allgemeinen gelten für das Verfahren die Vorschriften der Zivilprozeßordnung. Der Richter ist aber verpflichtet, von Amts wegen die für den Entscheid erheblichen Tatsachen zu erforschen. Die Prozeßführung ist gebührenfrei.

Die Verhandlungen sind öffentlich. Gegen die Urteile sind die Rechtsmittel der Beschwerde und der Revision zulässig (Z. P. O. § 242—250).

2. Das staatliche Einigungsamt.

Im Gegensatz zum gewerblichen Schiedsgericht liegt das Wesen des Einigungsamtes nicht in der Rechtsprechung, sondern in der Schlichtung. Sein Vorschlag zur Einigung ist rein schiedsrichterlich und kann nicht zwangsweise verwirklicht werden. Eine Rechtsprechung setzt die Anwendung von Rechtssätzen auf Grund gegebener Tatbestände voraus. Die Schlichtung dagegen wendet keine bestehenden Rechtssätze an, sondern sucht durch den Ausgleich der bestehenden Interessengegensätze eine neue Rechtslage zwischen den streitenden Parteien zu fixieren. Seine Tätigkeit ist keine formal-juristische, sondern erfolgt nach Erwägungen der Zweckmäßigkeit und Billigkeit auf Grund der konkreten wirtschaftlichen Gegebenheiten.

Organisation:

Die Tatsache, daß die Tätigkeit des Einigungsamtes keine richterliche ist, sondern mehr als Verwaltungstätigkeit angesehen werden muß, zeigt sich schon darin daß es nicht dem Justizdepartement untersteht, sondern dem Departement des Innern angegliedert wurde.

In Bezug auf die Zusammensetzung des Einigungsamtes ist zu unterscheiden, ob es im Einzelfalle als Vermittlungsinstanz oder als Schiedsgericht zusammentritt. Im ersten Falle besteht die Zusammensetzung des Amtes aus einem Kollegium von drei ständigen Mitgliedern oder deren Ersatzmännern. Die drei ständigen Mitglieder und ihre neun ständigen Ersatzmänner werden auf eine Amtsdauer von drei Jahren aus den in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten vom Regierungsrat gewählt. Sie dürfen weder Geschäftsinhaber noch Arbeiter sein. Der Regierungsrat hat jedoch ausnahmsweise die Möglichkeit, auch solche Personen, die nicht Schweizerbürger sind, aber eine besondere Eignung aufweisen, als ständige Mitglieder oder Ersatzmänner zu wählen.

Tritt das Amt zur Durchführung des schiedsgerichtlichen Verfahrens zusammen, so werden als Beisitzer vier, höchstens aber zehn Sachverständige beigezogen. Der Vorsitzende des Einigungsamtes bestimmt in jedem Falle, je nach der Bedeutung des Streitfalles, aus den Parteien die gleiche Anzahl von Beisitzern und Stellvertretern.

Die Beisitzer und die Stellvertreter werden auf Verlangen des Einigungsamtes durch die Parteien ernannt. Die Pflicht zur Bezeichnung dieser Vertreter liegt bei Beteiligung von Berufsverbänden deren Vorstand ob, in den übrigen Fällen den von der Partei mit der Leitung Beauftragten. Erfolgt die Ernennung durch die Parteien nicht oder nicht in genügender Anzahl, so ernennt das Einigungsamt die fehlenden Beisitzer selbst.

Die Voraussetzung, als Beisitzer oder Stellvertreter amtieren zu können, ist von folgenden Bedingungen abhängig:

a) der Betreffende muß mindestens 6 Monate im Kanton wohnhaft sein;
b) den an der Streitigkeit beteiligten, bezw. verwandten Berufsarten als gegenwärtiger oder ehemaliger Geschäftsinhaber bezw. Arbeiter angehören oder sonst Sachverständiger sein,
c) er darf an der Streitigkeit nicht selbst unmittelbar beteiligt sein.

Wenn auf Grund dieser Voraussetzung, namentlich bei einem weiten Umfange der Kollektivstreitigkeit, die Besetzung des Einigungsamtes als Schiedsgericht mit einer genügenden Anzahl unmittelbar nicht beteiligter, sachverständiger Beisitzer sich als unmöglich erweist, wird das Einigungsamt aus 7 oder 9 Schiedsrichtern zusammengesetzt, die ausschließlich den ständigen Mitgliedern zu entnehmen sind.

Die Wahl der Berufung von Mitgliedern erfolgt nach dem Prinzip des Amtszwanges. Sie kann im wesentlichen nur abgelehnt werden nach überschrittenem 60. Lebensjahre, Gebrechlichkeit oder anderen triftigen Gründen.

Zuständigkeit:

Die Zuständigkeit des Einigungsamtes ist sowohl örtlich als auch sachlich begrenzt.

In sachlicher Beziehung liegt die Abgrenzung der Tätigkeit zwischen den durch Bundesgesetz geregelten und den privaten Einigungs- und Schlichtungsstellen. Die Kompetenzausscheidung gegenüber der eidgenössischen Regelung ist im Kanton Basel-Stadt, im Gegensatz zu anderen Kantonen, nicht von Wichtigkeit, weil der Kanton (der auf Grund des eidgenössischen Fabrikgesetzes verpflichtet ist, zur Durchführung dieses Gesetzes ein ständiges Einigungsamt zu errichten) die Kollektivstreitigkeiten in Fabrikbetrieben dem bestehenden kantonalen Einigungsamt übertragen und dieses für die in Artikel 30 des Fabrikgesetzes bestimmten Aufgaben als zuständig erklärt hat.

Wichtiger ist die Abgrenzung gegenüber den privaten Einigungsstellen. Anstelle des kantonalen Einigungsamtes können private Einigungsämter, Schiedsgerichte oder ähnliche Organe treten, wenn sie eine rasche Beilegung der Kollektivstreitigkeiten im Vermittlungs- oder schiedsgerichtlichen Verfahren gewährleisten und zwischen Berufsverbänden von Geschäftsinhabern und Arbeitgeberverbänden vereinbart sind und auf der gleichen Berechtigung beider Parteien beruhen; außerdem, wenn der Kollektivvertrag die Beteiligten zur Anrufung dieser privaten Organe verpflichtet.

Zur Schlichtung der bestehenden Streitigkeiten vor diesen privaten Einigungsstellen ist jedoch eine Bewilligung des Regierungsrates einzuholen, die erteilt werden muß, wenn die genannten Bedingungen erfüllt sind. Kollektivstreitigkeiten, die vor Erteilung der Bewilligung ausgebrochen sind, unterstehen dem Verfahren durch das kantonale Einigungsamt.

Das staatliche Verfahren kann in jedem Stadium eingestellt werden, wenn sich die Parteien darauf einigen, den Streit ohne Hilfe des Einigungsamtes durch private Verhandlungen beizulegen. Für die Schlichtung ist demnach das kantonale Einigungsamt zuständig, wenn es sich um bei privaten, industriellen, kaufmännischen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben eingetretene Kollektivstreitigkeiten handelt. Als Kollektivstreitigkeiten gelten Streitigkeiten in Bezug auf das Arbeitsverhältnis, sofern an der Streitsache wenigstens zehn Arbeiter und deren Arbeitgeber beteiligt sind. Bei Beteiligung von weniger als zehn, aber mindestens drei Arbeitern, ist das Einigungsamt nur zuständig, wenn es von einer Partei angerufen oder wenn die Einleitung des Verfahrens vom Regierungsrat im öffentlichen Interesse verfügt wird. Das Gesetz beschränkt die Wirksamkeit des ständigen

staatlichen Einigungsamtes nur auf die Konflikte zwischen privaten Geschäftsinhabern und deren Arbeiter. Die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen öffentlichen Betrieben und deren Personal wird besonderen Ausschüssen überlassen und fällt aus dem Kompetenzbereich des kantonalen Einigungsamtes.

Örtliche Abgrenzung:

In örtlicher Beziehung ist das Einigungsamt kompetent für die oben genannten Betriebe, die im Kanton niedergelassen sind oder ohne im Kanton niedergelassen zu sein, hier Arbeiter beschäftigen.

Zeigt sich bei einer beim Einigungsamt anhängigen Streitsache, daß sie über das Gebiet des Kantons hinausreicht, so benachrichtigt das Einigungsamt den Regierungsrat, welcher die Meldung an den Bundesrat übernimmt, soweit es sich um Fabrikbetriebe handelt. Bei anderen Betrieben verständigt es sich mit der Regierung des betreffenden Kantons hinsichtlich Einsetzung einer Einigungsstelle.

Das Einigungsamt ist auch befugt, bei der Festsetzung von Gesamtarbeitsverträgen mitzuwirken, sowie über die Einhaltung der vom Einigungsamt abgeschlossenen Vereinbarungen zu wachen. Die bestehenden Kollektivabmachungen über das Arbeitsverhältnis zwischen Geschäftsinhabern und deren Arbeiterschaft werden vom Einigungsamt gesammelt und aufbewahrt.

Verfahren:

Die Tätigkeit des Einigungsamtes ist nicht an bestimmte festgesetzte Regeln gebunden, sondern erfolgt nach zweckmäßigen Erwägungen.

Die einzelnen Punkte, die das Verfahren regeln, betreffen mehr die Ordnung und den äußeren Gang der Einigungsverhandlungen. Die Verhandlungen sind nicht öffentlich. Das Amt kann jedoch auf Antrag beider Parteien oder aus wichtigen Gründen eine vollständige oder beschränkte Öffentlichkeit anordnen. Die Beratung und Beschlußfassung geschieht in allen Fällen unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Beschlüsse werden durch absolute Stimmenmehrheit gefaßt, wobei der Sekretär der Geschäftsstelle beratende Stimme hat und der Vorsitzende des Einigungsamtes bei Stimmengleichheit entscheidet.

Das Einigungsverfahren ist gebührenfrei. Es kann auf Grund der Anrufung einer der streitenden Parteien oder von Amts wegen eröffnet werden. Liegen die Voraussetzungen einer Kollektivstreitigkeit vor, so ist jede der beiden Parteien verpflichtet (bei Berufsverbänden der Vorstand), dem Vorsitzenden des Einigungsamtes vom Bestehen einer Kollektivstreitigkeit Kenntnis zu geben.

Bei endgültigem Abbruch privater Einigungsversuche, bei Streik, Aussperrung oder Boykott hat diese Anzeige unmittelbar nach Eintritt dieser Tatsachen zu erfolgen. Aus Gründen des öffentlichen Wohles kann der Regierungsrat von sich aus das Einschreiten des Einigungsamtes sowie die Eröffnung des schiedsgerichtlichen Verfahrens verfügen und zwar in den Fällen, wo weniger als zehn Arbeiter beteiligt sind oder wo das private Einigungsverfahren gescheitert ist. In gleicher Weise hat der Vorsitzende des Einigungsamtes von Amts wegen das Vermittlungsverfahren einzuleiten, wenn in der vorgeschriebenen Frist keine Anzeige erfolgt ist und er vom Bestehen einer Kollektivstreitigkeit Kenntnis erhalten hat. Der Vorsitzende ist außerdem berechtigt, das Vermittlungs- oder schiedsgerichtliche Verfahren wieder aufzunehmen, wenn dieses gescheitert war und die Kollektivstreitigkeiten fortdauern.

Für die Verhandlungen vor dem Einigungsamt hat jede Partei im Voraus dem Vorsitzenden des Amtes eine schriftliche Formulierung ihrer Forderungen bezw. Anerbietungen einzureichen und ihre Vertreter zu nennen.

In der Tätigkeit des kantonalen Einigungsamtes ist zu unterscheiden zwischen dem Vermittlungsverfahren, das in erster Linie zu erfolgen hat, und dem bei dessen Nichtzustandekommen anschließenden schiedsgerichtlichen Verfahren. Die Verhandlungen haben in erster Linie das Ziel, eine Einigung zwischen den streitenden Parteien zu erreichen und, soweit die Herbeiführung einer Schlichtung nicht möglich ist, bei besonderen Voraussetzungen, auf dem Wege eines schiedsgerichtlichen Verfahrens einen Schiedsspruch zu fällen, der jedoch wieder nicht an sich Zwangskraft besitzt.

Wird das Vermittlungsverfahren durchgeführt, so hat das Einigungsamt den Parteien einen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten. Haben sich die Parteivertreter mit Ermächtigung der Parteien geeinigt oder nehmen sie den Vergleichsvorschlag bedingungslos an, so gilt die Vereinbarung als zustande gekommen. Wird der Vergleichsvorschlag auch nur von einer der beiden Parteien abgelehnt, so gilt der Vermittlungsvorschlag als gescheitert.

Das Einigungsamt muß das Zustandekommen der Vereinbarung und deren Inhalt sofort veröffentlichen, ebenso das Scheitern eines Vermittlungsversuches unter Angabe der wesentlichen Gründe.

Ist das Vermittlungsverfahren gescheitert, so besteht die Möglichkeit der Weiterverhandlung auf dem Wege eines schiedsgerichtlichen Verfahrens. Dieses Verfahren kann auf zwei Wegen erfolgen. Erstens, wenn nach Scheitern der Vermittlungsverhandlungen und nach Anfrage des Vorsitzenden des Einigungsamtes an die streitenden Parteien, ob sie sich einem Schiedsspruch bedingungslos unterwerfen werden, diese Frage von einer der beiden

Parteien bejaht wird, und zweitens von Amts wegen, wenn trotz der Ablehnung der beiden Parteien der Regierungsrat die Durchführung des schiedsgerichtlichen Verfahrens im öffentlichen Interesse anordnet.

Haben sich beide Parteien dem Schiedsspruch bedingungslos unterworfen, so tritt er in Rechtskraft, hat sich aber im Voraus nur eine Partei unterworfen und wird er von der anderen Partei innerhalb einer gesetzlichen Frist abgelehnt, so ist das schiedsgerichtliche Verfahren als gescheitert anzusehen und der Schiedsspruch ist in diesem Falle nicht verbindlich. Die Gründe des Scheiterns sind durch das Einigungsamt zu veröffentlichen.

B. Die Sozialversicherung.

Die Sozialversicherung ist ein besonderer Zweig der sozialen Gesetzgebung. Ebenso wie sich die Arbeiterschutzgesetzgebung in historischer Hinsicht an die früheren Vorschriften der Zünfte und Gewerbegesetzgebung anlehnt, welche die Gewerbe und Industrien reglementierten und gleichzeitig für die Arbeiter Schutzbestimmungen enthielten, übernimmt die Sozialversicherung, die mit dem Untergang der Zünfte verschwundene Fürsorgetätigkeit des Arbeitgebers für seine Arbeiter. Die Fürsorge des Staates wurde durch die Sozialversicherung ausgebaut, um die unselbständig Erwerbenden gegen Arbeitslosigkeit, Unfall, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit im Alter zu schützen [128]).

1. Die Krankenversicherung.

Die gesetzliche Regelung der Krankenversicherung des Kantons Basel-Stadt beruht auf dem Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. 7. 1911. Dieses Gesetz ist ein Rahmengesetz, das in Ausführung von Art. 34 bis der Bundesverfassung erlassen wurde und allgemeine Vorschriften enthält, in deren Rahmen sich die kantonalen Bestimmungen halten müssen. Das Bundesgesetz verzichtet auf die Festsetzung eines einheitlichen, die ganze Schweiz umfassenden Obligatoriums. Es begnügt sich vielmehr damit, in Artikel 2 des Gesetzes zu bestimmen, daß die Kantone befugt sind, ein Obligatorium auf kantonalem Boden zu dekretieren oder die Gemeinden zu ermächtigen, eine Versicherungspflicht auszusprechen. Der Kanton Basel-Stadt hat durch Gesetz betr. die obligatorische Krankenversicherung vom 19. 11. 1914 von seinen vom Bunde delegierten Rechten Gebrauch gemacht und eine weitgehende Krankenversicherungspflicht begründet.

128) Der Bund hat durch Bundesgesetz vom 13. 6. 1911 die Unfallversicherung einheitlich für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft geregelt, so daß sie aus dem Rahmen dieser Darstellung entfällt.

1. Der Umfang der Versicherungspflicht.

Das kantonale Gesetz vom 19. 11. 1914 unterwirft alle im Kanton wohnhaften Bevölkerungsklassen der Versicherungspflicht, und zwar sowohl Familien, deren Einkommen den Betrag von 6000.— Fr. nicht übersteigt, als auch Einzelpersonen, die über ein jährliches Einkommen von nicht mehr als 4500 — Fr. verfügen.

Die Festsetzung dieser Einkommensgrenzen, die der Kanton autonom verfügen kann, ohne durch bundesgesetzliche Regelung gehemmt zu sein, liegt darin begründet, daß der kantonale Gesetzgeber der Ansicht war, daß nur minderbemittelte und bedürftige Schichten zum Versicherungszwang anzuhalten seien, während die übrigen Kreise über die notwendigen Mittel und Ersparnisse verfügen dürften, um in Krankheitsfällen aus diesen Rücklagen die Kosten der Krankenpflege und einen evtl. Lohnausfall selbst bestreiten zu können. Da gewissen Personen in Erkrankungsfällen von dritter Seite ausreichende Pflege gewährt wird, hat der Gesetzgeber Insassen von Anstalten sowie Personen, die in Hausgemeinschaft mit der eigenen Familie oder dem Arbeitgeber leben (Dienstboten), von der Versicherungspflicht befreit, insofern das jährliche Einkommen dieser Familien oder des Arbeitgebers die oben genannte Grenze übersteigt. Um die Krankenkasse bei der Einführung der Versicherung nicht mit zu großen Risiken zu belasten, wurden Personen über 60 Jahre von der Versicherungspflicht befreit. Dagegen dürfen obligatorische Versicherte wegen Nichtbezahlung ihrer Prämien von der öffentlichen Krankenkasse nicht ausgeschlossen werden. Für ihre Prämie haftet der Kanton unter Vorbehalt des Rückgriffes auf die betreffenden Mitglieder.

2. Die Erfüllung der Versicherungspflicht.

Den Kantonen sind bei der Errichtung von Krankenkassen, welche die Personenkreise umfassen, die auf Grund eines kantonalen Gesetzes der Versicherungspflicht unterstellt sind, Vorschriften durch das Bundesgesetz auferlegt. Es bestimmt, daß die Versicherungspflicht durch den Beitritt zu einer beliebig anerkannten Kasse Genüge geleistet wird. Über die Bestimmung der Anerkennung von Kassen ist das Bundesrecht zuständig. Somit ist den Kantonen die Möglichkeit genommen, eine Monopolanstalt zu gründen. Diese sind vielmehr gezwungen, bei dem Erlaß kantonaler Gesetze, die Rechte der anerkannten privaten Krankenkassen zu respektieren. Das Basler Gesetz enthält daher die Bestimmung, daß die Versicherungspflicht durch Beitritt zu einer anerkannten Kasse erfüllt wird, wobei dem Pflichtigen die Wahl unter den anerkannten Kassen freigestellt wird.

Um allen Versicherungspflichtigen die Möglichkeit zu geben, den Vorschriften Genüge zu leisten, hat der Kanton Basel-Stadt eine öffentliche Krankenkasse errichtet, der alle Versicherungspflichtigen zugewiesen werden, die nicht innerhalb der gesetzlichen Frist einer anerkannten Krankenkasse beigetreten sind.

Die Versicherten der öffentlichen Krankenkasse nehmen aber gegenüber den anerkannten Kassen insofern eine Vorzugsstellung ein, als der Staat in bestimmten Fällen ihre Prämien ganz oder teilweise übernimmt, während den Versicherten der übrigen Kassen keine Beiträge zu den Prämien gewährt werden.

3. Inhalt der Versicherungspflicht.

Das Gesetz enthält über den Inhalt der Versicherungspflicht keine näheren Bestimmungen, außer der Vorschrift, daß Kinder nicht gegen Krankengeld versichert sein dürfen. (Eine zwingende Bestimmung des Bundesgesetzes, die das kantonale Gesetz übernehmen mußte.) Die öffentliche Krankenkasse, wie auch die Allgemeine Krankenpflege, die den weitaus größten Versicherungsbestand aufweisen, beschränken sich auf die Gewährung der Krankenpflege. (Auf die Bestrebungen zur Einführung der Krankengeldversicherung wurde im historischen Teil hingewiesen.)

Die Leistungen der öffentlichen Krankenkasse umfassen:

a) Im Krankheitsfalle von Anfang der Krankheit an:

Unentgeltliche Behandlung durch einen Arzt, Zahnarzt oder eine Poliklinik auf unbestimmte Dauer. Behandlung zu Hause oder in einem Krankenhause bis zu 540 Tagen. Unentgeltliche Lieferung der verordneten Medikamente, Bäder, Brillen und Bruchbänder.

Die genannten Leistungen kommen in Fortfall, wenn bei Unfällen nach den Vorschriften des Bundesgesetzes die Unfallversicherungsanstalt hierfür aufzukommen hat.

b) Im Wochenbett:

Unentgeltliche Hilfeleistung bei der Geburt durch eine Hebamme und im Bedarfsfalle durch einen Arzt oder Unterbringung in einer Entbindungsanstalt. Außer dem im Bundesgesetz vorgesehenen Stillgeld von 20.— Fr. gewährt der Kanton noch ein solches von 100.— Fr.

Die Wahl unter den Ärzten, Zahnärzten, Apothekern und Hebammen, sowie teilweise unter den Heilanstalten ist den Versicherten der öffentlichen Krankenkasse freigestellt.

4. Die Aufbringung der Mittel.

Dem Kanton ist nicht gestattet, Bestimmungen über die Festsetzung der Prämien der anerkannten privaten Krankenkassen zu treffen. Da jedoch der größte Teil der obligatorisch Versicherten sich bei der öffentlichen Krankenkasse versichert hat, ist die Anführung der Finanzierung der Ausgaben dieser Kasse als staatliche Institution von Interesse. Die erforderlichen Mittel fließen aus drei Quellen: Aus den Versicherungsprämien, den kantonalen Beiträgen und der Bundessubvention. Die Bundessubvention besteht aus allgemeinen Beiträgen, welche sich nach der Zahl der Mitglieder richtet, sowie in Einrichtungen zur Verbilligung der Krankenpflege und der Geburtshilfe, außerdem in Auslagen für die Übernahme der Prämien bedürftiger Kassenmitglieder in der obligatorischen Krankenversicherung. Bei den letzteren gewährt der Bund Beiträge bis zu einem Drittel der den Kantonen aus dem Obligatorium erwachsenen Auslagen.

Für die Versicherungspflichtigen hat der Kanton Basel-Stadt einen differenzierten Prämientarif aufgestellt, worin er je nach den Einkommensverhältnissen der Versicherungspflichtigen die Prämienbeiträge abstuft. Das Gesetz sieht fünf Versicherungsklassen vor:

1. Versicherte mit vollem kantonalem Beitrag.
2. Versicherte mit kantonalem Beitrag von $^2/_3$ der Prämie.
3. Versicherte mit kantonalem Beitrag von $^1/_3$ der Prämie.
4. Von ihren Arbeitgebern Versicherte.
5. Auf eigene Kosten Versicherte.

	Voller kantonaler Beitrag	Kantonaler Beitrag von $^2/_3$ der Prämie	Kantonaler Beitrag von $^1/_3$ der Prämie
	Fr.	Fr.	Fr.
Familien	2 500.—	3 500.—	4 500.—
Einzelpersonen	1 800.—	2 200.—	3 000.—

Die Prämien sind für beide Geschlechter gleich. Für Kinder sollen sie niedriger sein als für Erwachsene. Weist der Rechnungsabschluß in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Defizite auf, kann der Regierungsrat auch innerhalb einer 5 jährigen Periode, für die die andere Prämienfestsetzung für den Regierungsrat allgemein gilt, eine Prämienerhöhung vornehmen. Auf Grund des Bundesgesetzes haftet der Kanton zudem für die Defizite der von ihm errichteten öffentlichen Krankenkasse.

Das Bundesgesetz verbietet ausdrücklich, daß Arbeitgeber zur Übernahme eines Prämienanteils der bei ihnen beschäftigten obligatorisch versicherten Personen herangezogen werden können. Sie können nur verpflichtet werden für die Einzahlung der Prämien ihrer bei der öffentlichen Krankenkasse obligatorisch versicherten Arbeiter zu sorgen, dagegen ist eine eigene Beitragspflicht der Arbeitgeber an die Prämien ausgeschlossen.

2. Die Altersfürsorge und Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Wie in der historischen Darstellung gezeigt wurde, hat der Kanton Basel-Stadt zwei Wege beschritten, um seinen Einwohnern nach Überschreiten eines gewissen Lebensjahres einen Rentenanspruch sicher zu stellen. Während die Altersfürsorge als reine Fürsorgetätigkeit nur an bedürftige ältere Leute eine Rente gewährt, ohne daß diese Bedürftigen selbst zur Aufbringung dieser Rente direkt beigetragen haben, liegt das Wesen der Altersversicherung in der Schaffung eines Fonds während der jüngeren Jahre, woraus nach Überschreiten des 65. Lebensjahres die Rentenbeträge genommen werden, und der den Versicherungsnehmern eine von der Bedürftigkeit unabhängige Altersrente sichert. Der Anspruch auf eine Altersrente wird auf Grund der geleisteten Beiträge hergeleitet.

a) Die Altersfürsorge.

Anspruch auf Ausrichtung einer Altersrente von 40.— Fr. haben im Kanton Basel-Stadt Ansäßige, wenn sie das 65. Altersjahr erreicht haben und als Kantonsbürger ununterbrochen fünf Jahre oder als schweizerische Niedergelassene ununterbrochen 20 Jahre im Kanton Basel-Stadt gewohnt haben. Angehörige fremder Staaten werden den schweizerischen Niedergelassenen gleichgestellt, wenn ihr Heimatstaat den Schweizern ebenfalls eine Altersrente unentgeltlich gewährt. Der Fürsorgebeitrag fällt weg oder wird reduziert, sobald das Einkommen bei Einzelpersonen 125.— Fr. und bei Eheleuten 225.— Fr. im Monat übersteigt.

b) Die Altersversicherung.

Die Altersversicherung stellt das umfassendste Gesetzgebungswerk auf dem Gebiete der Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt dar. Sie beruht auf dem Obligatorium und unterwirft innerhalb bestimmter Altersgrenzen jeden Einwohner unbeschadet seiner persönlichen Einkommensverhältnisse der Versicherungspflicht.

1. Umfang der Versicherungspflicht.

Versicherungspflichtig sind sämtliche seit zwei Jahren ununterbrochen im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Personen von der Vollendung des 20. bis zur Vollendung des 65. Altersjahres, sofern sie nach Ablauf der zweijährigen Wohnsitzdauer das 50. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Ausnahmen:

Bei einer ausländischen öffentlichen Verwaltung oder bei einer ausländischen Bahnverwaltung ständig angestellte Personen unterliegen nicht der Versicherungspflicht.

2. Erfüllung der Versicherungspflicht.

Die Versicherungspflicht wird grundsätzlich durch Beitritt zur staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherungskasse erfüllt. Allerdings bestehen gewisse Ausnahmen:

a) die in die öffentlich rechtlichen Institutionen für Alters- und Hinterlassenenfürsorge für das Personal einbezogenen Bediensteten der Bundesbetriebe und Bundesverwaltungen, sowie der Kantons- und Gemeindebetriebe und -verwaltungen sind vom Beitritt zur staatlichen Kasse befreit. Ebenso:

b) Personen, die sich einer der staatlichen Versicherung gleichwertigen Versicherung bei einer privaten, einseitig oder paritätischen Kasse ihres Arbeitgebers oder einer Kasse ihres Berufsverbandes ausweisen.

3. Die Aufbringung der Mittel.

Die Mittel der Finanzierung der staatlichen Altersversicherung werden von den Versicherten durch Prämienzahlung bestritten. Die Prämien sind nach dem Eintrittsalter abgestuft und betragen 5.— bis 9.35 Fr. monatlich. Der Kanton gewährt zu den Prämien Beiträge in Form eines Staatszuschusses. Das Vermögen der Versicherten wird bei der Berechnung des Staatszuschusses in der Weise berücksichtigt, daß sich der auf Grund des Einkommens berechnete Staatszuschuß bei einer Staffelung des Vermögens von 15 000.— bis 30 000.— Fr. vermindert und bei Überschreiten der letzten Summe ganz aufhört. Ausländer, die ebenfalls Anspruch auf Ausrichtung eines Staatszuschusses erheben, müssen den Nachweis erbringen, daß ihr Heimatstaat den Schweizern die gleichen Rechte gewährt.

Um die Einführung der Altersversicherung zu erleichtern, hat der Kanton für die bei Einführung der Versicherungspflicht prämienpflichtigen Schweizer Bürger gesonderte Bestimmungen getroffen und zwar haben schweizerische Staatsangehörige, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes versicherungspflichtig geworden waren, ohne Rücksicht auf ihr Alter eine einmalige Minimalprämie von 60.— bezw. 50.— Fr. zu bezahlen. Diese Bestimmung kommt einer Reduzierung der Prämien gleich und hätte das Gleichgewicht erschüttert, wenn sich der Staat nicht verpflichtet hätte, den Prämienausfall zu übernehmen (Eintrittsdefizit). Die Ehefrauen der obligatorisch und freiwillig versicherten Männer sind während der Dauer der Ehe prämienfrei. Ist die Ehefrau allein freiwillig versichert, so bezahlt sie die gleichen Prämien wie die unverheirateten weiblichen Versicherten. Die Verwaltungskosten der staatlichen Kasse werden vom Kanton getragen. Hinsichtlich der Prämienbeihilfe und eines evtl. Defizits sind die anerkannten privaten Kassen der staatlichen Kasse gleichgestellt.

4. Die Leistungen der Kasse.

Die Leistungen der Kasse sind dreierlei Art: a) Altersrente, b) Waisenrente, c) Sterbegelder an Witwen.

Zu a: Versicherte, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, erhalten eine Altersrente, die bis zu ihrem Tode ausbezahlt wird. Die Höhe der Altersrente beträgt bei einer Prämienleistung für 45 Jahre 720.— Fr. Jahresrente für den Mann und 600.— Fr. für die Frau und sinkt bei einer Prämienleistung für 15 Jahre auf 180.— Fr. Jahresrente für den Mann bezw. 150.— Fr. für die Frau. Eine reduzierte Altersrente kann unter Weiterzahlung der Prämien nach Erreichung des 60. Altersjahres ausgezahlt werden, wenn die Betreffenden durch dauernde Invalidität nicht mehr arbeitsfähig sind und das Einkommen 1500.— Fr. für Alleinstehende und 2 700.— Fr. für Verheiratete nicht übersteigt.

Zu b: Waisen von Versicherten erhalten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres eine Rente, wenn der Versicherungspflichtige die letzten drei Jahre im Kanton gewohnt hat. Die Rente beträgt für eine Waise jährlich 300.— Fr. und steigert sich für fünf und mehr anspruchsberechtigte Waisen auf 1 000.— Fr. Vollwaisen erhalten nur die einfache Rente.

Zu c: Witwen von Versicherten erhalten beim Tode des Ehemannes ein Sterbegeld, sofern der obligatorisch Versicherte mindestens drei Jahre vor seinem Tode im Kanton Basel-Stadt gewohnt und der Versicherung angehört hat. Das Sterbegeld beträgt 500. —Fr. und wird in zwei Monatsraten ausgerichtet. Bezieht die Witwe Altersrente, kommt das Sterbegeld in Fortfall.

3. Die Arbeitslosenversicherung.

Die Arbeitslosenversicherung ist grundsätzlich von der Arbeitslosenfürsorge zu scheiden. Bei der erstern wird auf Grund der geleisteten Beiträge ein Rechtsanspruch auf eine Unterstützung in Zeiten der Arbeitslosigkeit erwirkt, während ein solcher in der Arbeitslosenfürsorge nicht abgeleitet werden kann. Die Fürsorge für die Arbeitslosen war in früherer Zeit eine rein private Tätigkeit, und erst in den Zeiten des Auftretens größerer und regelmäßiger Arbeitslosigkeit ging der Staat dazu über, eine planmäßige Fürsorge zu betreiben. Die Arbeitslosenversicherung ist erst neueren Datums und war als reine, auf dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung beruhende Versicherung gedacht. Die Arbeitslosenversicherung in Basel-Stadt ist aufgebaut auf dem Gesetz betreffend die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit vom 11. 2. 1926.

1. Umfang der Versicherung.

Mit Ausnahme des Staats- und Bundespersonals, der Dienstboten, der Heim- und Kundenhausarbeiter, der Dienstmänner, der Hausierer und Provisionsreisenden sowie der Lehrlinge sind alle arbeitsfähigen, unselbständig erwerbstätigen Personen mit einem Erwerbseinkommen bis einschließlich 6000 Fr. versicherungspflichtig, sofern sie 16 Jahre alt sind, seit einem Jahre in Basel wohnen und eine regelmäßige Erwerbstätigkeit ausüben.

2. Erfüllung der Versicherungspflicht.

Die Versicherungspflicht wird erfüllt durch Beitritt zur staatlichen oder zu einer staatlich anerkannten privaten Arbeitslosenkasse. Diejenigen, die nach Ablauf eines Monats nach Beginn der Versicherungspflicht keiner staatlich anerkannten Kasse beigetreten sind, gelten ohne weiteres als Mitglied der staatlichen Arbeitslosenkasse. Doch darf niemand mehr als einer Arbeitslosenkasse angehören. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die bei ihnen beschäftigten versicherungspflichtigen Personen innerhalb vier Tagen nach Stellenantritt bei der staatlichen Kasse anzumelden.

3. Die Aufbringung der Mittel.

Die Kosten der Arbeitslosenversicherung werden aufgebracht aus den Beiträgen (bezw. Subventionen) der Versicherten, der Arbeitgeber, des Kantons, des Bundes, den Zinsen des Reservefonds (sowie aus Geschenken, Vermächtnissen und Ordnungsbußen).

Die Prämien der Versicherten betragen 1.— Fr. bis 3.— Fr., sie müssen jedoch mindestens 2 % des jährlichen Einkommens betragen und sind im Voraus zu entrichten. Die Subvention des Bundes an die staatliche Kasse beträgt 45 % der ausbezahlten Arbeitslosenunterstützung.

4. Die Leistungen der staatlichen Kasse.

Die Arbeitslosenunterstützung wird ausgerichtet, wenn die Arbeitslosigkeit unverschuldet eingetreten ist und nicht infolge von kollektiven Arbeitskonflikten oder Krankheit und Unfall. Ein Anspruch ist auch nur dann begründet, wenn der Versicherte der Kasse mindestens 180 Tage ohne Unterbruch angehört hat. Die Unterstützung ist auf 90 Tage innerhalb eines Jahres beschränkt und beträgt bei Versicherten ohne Unterstützungspflicht höchstens 50 % und bei Versicherten mit gesetzlicher Unterstützungspflicht 60 % des normalen durchschnittlichen Tagesverdienstes der letzten zwei Monate. Der Mindestsatz beträgt für die ersteren 3.— Fr. und für die anderen 5.— Fr. pro Tag, während die Leistungen je

nach Zugehörigkeit zur Versicherungsklasse sich zwischen 4.— Fr. und 7.— Fr. bewegen. Die Regierung ist jedoch ermächtigt, in Zeiten wirtschaftlicher Krisen die Bezugsdauer der Unterstützung über 90 Tage hinaus zu verlängern.

5. Der Krisenfonds.

Um eine möglichst gleichmäßige Belastung des Staates für die Arbeitslosenversicherung herbeizuführen, ist ein Krisenfonds geschaffen worden, der aus der oben genannten Beitragspflicht der Arbeitgeber durch Bezahlung von $1\,^1/_2\,\%$ der Jahreslohnsumme der in ihrem Betriebe beschäftigten Personen gefüllt wird. Außerdem gewährt der Kanton einen ordentlichen Beitrag in der Höhe des doppelten Arbeitgeberbeitrages.

Der Krisenfonds dient zur Deckung allfälliger Defizite der Arbeitslosenkassen und ist besonders dann in Anspruch zu nehmen, wenn die staatlichen Subventionen bei der Ausrichtung der Unterstützung eine gewisse Höhe überschreiten.

Lebenslauf.

Ich, *Heinrich Albert Hedtstück*, deutscher Staatsangehöriger, aus Bochum (Deutschland), wurde am 11. Februar 1903 als Sohn des Kaufmanns *Heinrich Hedtstück*, wohnhaft in Bochum, und seiner Ehefrau, *Emma* geborene *Wohlfahrt*, in Bochum geboren.

Nach dem Besuche der Volksschule von 1909 bis 1917 war ich zunächst mehrere Jahre in der Industrie tätig. Neben meiner beruflichen Tätigkeit bereitete ich mich durch private Studien auf das Hochschulstudium vor und nach Ablegung der Maturitätsprüfung an der Handelshochschule in St. Gallen im Jahre 1925 studierte ich dortselbst von April 1925 bis Oktober 1927 bis zum Examen als Diplom-Kaufmann. Hier habe ich an den Vorlesungen und Übungen folgender Herren teilgenommen: *Brogle, Bürke, Debes, Fischer, Häuptli, Jovanovits, Luedeke, Oettli, Rothenberg, Tempèrli, Schmidt, Schulze, Volmar.*

Vom November 1927 bis Februar 1928 war ich an der Universität Paris immatrikuliert. Ich hörte bei den Herren Professoren: *Percerou, Perreau, Pirou, Wahl.*

Vom Mai 1928 bis August 1929 war ich wieder in der Industrie beschäftigt. Gleichzeitig studierte ich an der Universität Frankfurt a. M. Betriebswirtschaftslehre. Hier habe ich an Vorlesungen und Übungen folgender Dozenten teilgenommen: *Altschul, Eicke, Feiler, Hellauer, Kalveram, Klausing, Köbner, Oppenheimer, Scheller, Schmidt, Voigt.*

Vom Dezember 1929 bis Februar 1931 studierte ich an der Universität Basel Nationalökonomie. Ich habe bei folgenden Professoren gehört und auch an deren Übungen teilgenommen: *Bauer, Mangold, Ritschl, Ruck, Salin, Wieland.*

Danach war ich wieder beruflich tätig, bis ich am 15. Mai 1934 an der Universität Basel promovierte. Die vorliegende Dissertation entstand auf Anregung und unter der Leitung von Herrn Professor Dr. *F. Mangold.*